

ÚSTAVA A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

Zdeněk Koudelka

1. ÚVOD¹

Právo je o hodnotách. Každý právní řád a systém práva má hodnoty, z nichž vychází, zároveň je sám vyjadřuje a považuje za hodnotový základ státu či jiného subjektu, jehož je právním řádem. Při střetu hodnot mezi různými právními systémy či různými právními řády nelze izolovaně poměřovat jednotlivé hodnoty. Určující pro jejich vztah je vztah jejich mateřských právních řadů či systémů práva jako celků mezi sebou navzájem.

V rámci členských států Evropské unie je zásadní právní otázkou řešení vztahu jejich vnitrostátních ústavních norem a evropského práva. Přitom výsledek může být různý v jednotlivých členských státech, protože sice evropské právo je stejné, ale ústavní normy jsou v členských státech rozdílné. Otázka nabývá faktického významu tehdy, je-li mezi ústavními a evropskými normami rozpor. V takovém případě nejde jen o rozpor právní, ale zpravidla půjde i o rozpor politický. Jeho řešení není a nikdy nebude jen čistě právní problém, ale vždy bude spojeno s politickým bojem a soubojem významu hodnot obsažených v kolidujících právních systémech. Přitom platí, že nic není černobílé a že souboj o hodnoty je výrazem toho, co v daném čase převládá. Ovšem z pohledu jiného času a jiného pozorovatele může být hodnocení věci jiné. Posuzování významu hodnot v právu je zatíženo subjektivismem lidí, kteří drží moc, určit, kterým právním hodnotám dají přednost před hodnotami jinými.

Význam vztahu práva Evropské unie a ústavního práva členského státu roste s tím, jak si orgány Evropské unie přisvojují nové působnosti, které nebyly výslovně přeneseny na Evropskou unii v rámci základních (zřizujících) smluv (Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie) a přístupových smluv jednotlivých států k Evropské unii² (či dříve společenství). Rovněž tím, že se nově tato působnost rozšiřuje na velmi měkce či neurčitě definovanou obranu tzv. „evropských hodnot“ dochází ke konfliktům s hodnotami členského státu, které mají ústavní vyjádření a ochranu.

2. PRÁVNÍ MONISMUS VERSUS DUALISMUS

Při vztahu vnitrostátního právního řádu členského státu Evropské unie a práva Evropské unie lze vyjít z teoretických základů vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. Konečně samotné primární právo Evropské unie je tvořeno mezinárodními smlouvami. Při tomto vztahu se používají dvě právní teorie – monismu a dualismu.

Monismus práva v případě Evropské unie v zásadě vede k závěru, že oba systémy práva – vnitrostátního i evropského na daném území tvoří jeden právní celek. Určující je jen zjištění, který právní systém má

¹ Za cenné připomínky děkuji Tomáši Grygarovi z Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

² V případě ČR Smlouva o přistoupení k Evropské unii č. 44/2004 Sb.m.s.

přednost před druhým. Tedy zda jde o monismus s primátem evropského práva nebo monismus s primátem vnitrostátního práva.

Naproti tomu teorie dualismu vychází z předpokladu, že oba právní systémy jsou nezávislé na sobě vzájemně a normy práva evropského se stávají součástí vnitrostátního práva tak, že jsou transformovány. Základem je v případě České republiky čl. 10a Ústavy,³ které mezinárodním smlouvám dává aplikační přednost před obyčejnými zákony, nikoliv však ústavními zákony. Sekundární evropské právo pak požívá této aplikační přednosti před obyčejnými zákony a podzákonnými právními předpisy, protože vychází z primárního evropského práva – mezinárodních smluv.

3. POHLED PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Prameny primárního práva Evropské unie, především Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, k otázce vztahu k vnitrostátním ústavním předpisům mlčí. Pouze v úvodních Společných ustanoveních Smlouvy o Evropské unii je uvedeno: „*Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy.*“⁴ Toto ustanovení je oporou pro ochránce ústavních hodnot členských států v rámci Evropské unie.⁵ Ovšem kromě tohoto ctění národní identity spočívajících v ústavních systémech nedává primární právo Evropské unie výslovnou odpověď řešení rozporu práva Evropské unie a ústavy členského státu.

Je to pochopitelné, byť je to základní problém vztahu systému práva Evropské unie a systémů práva jednotlivých členských států. Autoři smluv se chtěli vyhnout velkému problému při jejich sjednávání. Na druhou stranu jasné neřešení této otázky vede ke sporům. Nikdo se tedy nemůže divit konfliktům, které mohou vznikat o podstatu evropské integrace, pakliže samotní tvůrci základních smluv se nechtěli k určitým věcem vyjádřit. Přitom jde o věci podstatné, nikoliv nepodstatné a nešlo o opomenutí, ale cílené odsunutí sporu z doby sjednávání smluv do doby jejich aplikace.

Při uzavírání jednotlivých smluv, které jsou pramenem primárního práva Evropské unie, představitelé členských států nechtěli tuto otázku řešit. Jakékoliv textové vyjádření úpravy vzájemného vztahu evropského práva a ústavního práva narazí na otázku samotného charakteru Evropské unie a suverenity členských států. Buď má dominanci evropské právo, pak však se Evropská unie stala státem a již nelze hovořit o suverenitě členských států. Nebo má dominanci vnitrostátní ústava a přednost před právem Evropské unie. To se však nelíbí zastáncům nadřazenosti Evropské unie a jejího systému práva nad členskými státy a jejich právními řády, včetně ústav.

³ KÜHN ZDENĚK - KYSELA JAN: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy* 1/2004, s. 23–27. KÜHN ZDENĚK: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy* 10/2004, s. 395-397.

⁴ Hlava 1, čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁵ KOWALSKI MICHAL: Comment on Daniel Thym: United in Diversity or Diversified in the Union, in: *The Unity of the European Constitution*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York 2006, s. 382.

Výsledkem je, že v primárním právu Evropské unie není řečeno, zda evropské právo je či není nadřazeno ústavě členského státu. Nejde však o nic nového. Konečně i v řadě federací nebyl vztah mezi federální mocí a ústavou členského státu federace výslovně řešen. Vyřešen byl často až zbraněmi. Vítěz pak zavedl jasnou interpretaci tohoto vztahu a ani nemusel přistoupit k výslovné ústavní změně. Vždyť podstata občanské války v USA 1861-65 byla v tom, zda může členský stát z federace vystoupit, když Ústava USA tuto otázku neupravovala. Jižní státy tvrdily, že ano, protože svobodně do federace vstoupily a analogicky mohou svobodně z federace odejít a založit volnější konfederaci. Konfederované státy americké ponechávají suverenitu členským státům. Severní státy zastávaly názor, že svobodným vstupem členský stát uzavřel trvalý státní sňatek s jinými státy v rámci federace, z které již odejít nelze. A protože vyhrál Sever a ne Jih, dnes se v učebnicích ústavního práva USA uvádí, že z americké federace nelze vystoupit. Kdyby válku vyhrál Jih, učil by se pravý opak. Konečně i vztah centra a členských států byl podstatou občanské války ve Švýcarsku 1847, poslední války, kterou Švýcarsko zažilo. I tam vyhráli zastánci federace, byť jako cenu útěchy ponechali francouzský a italský název státu Švýcarská konfederace, i když již je Švýcarsko federací a ne konfederací.

Teorie federalismu je významná pro definování Evropské unie, která je na pomezí mezi konfederací a federací a někdy se popisuje jako útvar svého druhu. Konfederace je definována tím, že jejím právním základem je mezinárodní smlouva a její rozhodnutí jsou závazná jen pro členské státy, ne osoby. Federace má právním základem v ústavě a její rozhodnutí jsou závazná pro členské státy i osoby. Primární právo Evropské unie ve formě mezinárodních smluv je konfедераčním prvkem. Nařízení s přímou závazností pro osoby v sekundárním právu Evropské unie je prvkem federace. Směrnice pak sice svým základem, kdy jsou závazné jen pro členské státy, konfедераčním prvkem, ale posunem skrze judikaturu Soudního dvora EU k přímé závaznosti, jestliže jsou provedeny špatně či vůbec, taktéž mohou nabýt prvku federace.

Přímou aplikaci směrnice nesmí dojít k uložení směrnici stanovené povinnosti jednotlivci. Přímý účinek je sankcí pro stát, který neprovedl řádně transpozici směrnice. Je vyloučen vertikální přímý účinek, kdy by se stát dovolával směrnice, kterou sám neprovedl, vůči jednotlivcům, ale jednatel se může směrnice dovolávat proti státu. Výjimečně může dojít ke zhoršení právního postavení jednotlivce v důsledku uložení povinnosti členskému státu (triangulární situace), nejde však o uložení povinnosti jednotlivci.⁶ Horizontální přímý účinek směrnic mezi jednotlivci bývá naukou zpochybnován. Soudní dvůr ho připustil výjimečně s tím, že ani tak nemůže směrnice sama uložit povinnost jednotlivci.⁷

⁶ KRÁL RICHARD. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozic a vnitrostátních účinků*. Praha, C. H. Beck 2014, 978-80-7400-282-3, s. 179 a násl., 189 a násl. TICHÝ, LUBOŠ a kol.: *Evropské právo*. 4. vyd. Praha, C. H. Beck 2011, ISBN 978-80-7400-333-2, s. 309. Rozsudky Evropského soudního dvora č. 152/84 Harshall, 14/86 Prerodí Saló, 8/81 Becker, 103/88 Costanzo, C- 441/93 Pafitis.

⁷ TICHÝ LUBOŠ a kol.: *Evropské právo*. 4. vyd. Praha C. H. Beck: 2011, ISBN 978-80-7400-333-2, s. 310-312. Rozsudek Evropského soudního dvora C-443/98 Unilever.

Mlčení evropských smluv nebránilo evropskému Soudnímu dvoru vyslovit se k otázce přednosti systémů práva evropského a členských států. Jeho názor je ten, že evropské právo má přednost před právem členského státu. Tuto pozici přijal již v roce 1963 a znovu 1964⁸ v době Evropského hospodářského společenství, ale kontinuálně ji uplatňuje nadále i po změně původních smluv a přetvoření společenství v Evropskou unii. Učinil tak například i proti Řecku, když rozhodl o přednosti směrnice EU bez ohledu na řecké ústavní tradice, přestože dokonce i generální advokát Soudního dvora EU doporučoval jejich zohlednění s odkazem na respekt národní a ústavní identity členských států dle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.⁹

Přitom přednost práva Evropské unie vnímá jako celkovou, tedy evropské právo má přednost i před ústavou členského státu. Princip přednosti se uplatní nezávisle na skutečnosti, co o vztahu vnitrostátního práva a práva EU říká právo členského státu, a to včetně ústavy.¹⁰

Ústava sice zahrnuje nejvýznamnější právní normy daného státu, ale je součástí jeho právního řádu a Soudní dvůr nečiní žádnou výjimku z pravidla přednosti práva Evropské unie. Je v zásadě jen terminologický spor, zda se má hovořit o nevyvratitelné právní domněnce o aplikační přednosti práva Evropské unie, kdy přednostní norma odsouvá, ale neruší jinou normu, či nadřazenosti práva Evropské unie, která plyne z hierarchického vztahu.¹¹ Vždy je výsledek stejný – ve sporu dominuje a panuje právo Evropské unie nad právem členského státu, včetně jeho ústavy. Takový důsledek se však dostává do rozporu, byť jen s obecnou zásadou, že Evropská unie ctí národní identitu, včetně ústavních systémů.¹² Jak jinak totiž ctít ústavní systém, než tak, že se respektuje ústava státu? Toto stanovisko soudu má však kanibalský aspekt, když ústavy členských států jsou právě ty prameny práva, které umožňují působení práva Evropského práva v rámci vnitrostátního právního řádu, pakliže Evropskou unii nevnímáme jako stát s vlastní svrchovaností.

Původně přednost evropského práva judikoval soud ještě v době Evropského hospodářského společenství vůči nařízením jako přímo závazným předpisům evropského práva pro osoby, ale tím, že při nedokonalé (z pohledu soudu) transpozici směrnic členským státem zavedl též jejich přímou

⁸ Rozsudek Evropského soudního dvora z 5. 2. 1963, č. 26/62, van Gend & Loos, vyhlášený 5. 2. 1963. Rozsudek Evropského soudního dvora z 15. 7. 1964, č. C 6/64, Flamingo Costa versus ENEL, ECER 1141.

⁹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 16. 12. 2008, č. C 213/07, Michaniky. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního listku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 79.

¹⁰ Rozsudek Evropského soudního dvora ze 17. 12. 1970, č. C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhrund Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Rozsudky Evropského soudního dvora č. 48/71, Komise vs. Itálie, a č. C-285/98 Tanja Kreil, ve vztahu k německému Základnímu zákonu. RICHARD KRÁL: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-799-5, s. 32.

¹¹ Španělský Ústavní tribunál, declaración 1/2004. KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 106.

¹² Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii. ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 112-133, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

závaznost, fakticky stanovil přednost práva Evropské unie jako celku.¹³ Když též dříve prohlásil přímou závaznost základních smluv (primárního evropského práva).¹⁴

Soudní dvůr se odmítl podříditi tezi o nedotknutelnosti národní identity členských států, když odmítl lucemburský názor, že požadavek na lucemburské občanství učitelů v Lucemburku je součástí jeho ústavní identity.¹⁵ Naopak však uznal právo Irska žádat po učitelích znalost irštiny, která je podle irské ústavy prvním úředním jazykem, což se nelíbilo jedné nizozemské zájemkyni o místo učitelky.¹⁶ Soudní dvůr EU též uznal možnost Litvy stanovit, aby záznamy v identifikačních dokladech litevských občanů byly psány v litevštině (litevskými znaky). Šlo o případ paní Runevič-Vardyn, litevskou občanku polské národnosti. Poté, co se vdala za Poláka jménem Wardyn, chtěla mít vydány dokumenty v polské transkripci jména ve znění Runiewicz-Wardyn, což jí litevské orgány odmítly. Soudní dvůr zde ponechal na litevském soudu, aby provedl poměří ochranu litevské národní identity v poměru s právem na soukromí život a právem na volný pohyb osob.¹⁷

Soudní dvůr však neuznal lucemburskou námitku ochrany národní identity jako důvod podmínky lucemburské státní příslušnosti k výkonu činnosti notáře, aby byla zajištěna jeho znalost lucemburštiny. Soud konstrukci nepřijal s odůvodněním, že ochrana lucemburštiny je legitimním cílem, ale ten lze chránit i jinými prostředky než vyloučením příslušníků jiných států.¹⁸ Podobně odmítl soud povinné použití nizozemštiny pro pracovní smlouvy ve Vlámku.¹⁹ Rovněž odmítl námitku Španělska proti aplikaci eurozatýkače pro rozpor s ústavní širší ochranou práv osob ve Španělsku.²⁰

Soudní dvůr na základě výhrady veřejného pořádku a proporcionality připustil možnost členského státu narušit jednotný přístup evropského práva, pakliže půjde o věc, která je v daném členském státě posuzována jako ochrana lidské důstojnosti chráněné ústavou. Konkrétně šlo o německý zákaz laserových heren simulujících zabíjení.²¹ Rovněž uznal možnost Rakouska z důvodu výhrady veřejného pořádku a republikánského zřízení zakázat užívání šlechtických titulů, byť kněžna rakouská občanka, ale žijící v Německu, kde jsou šlechtické tituly povoleny, se domáhala možnosti používat označení jako součástí jména a vnímala to jako rozpor se zásadou svobody pohybu rámci Evropské unie.²²

¹³ Rozsudek Soudního dvora C-41/74 Van Duyn v. Home Office. Rozsudek C 148/78 - možnost dovolávat se přímého účinku směrnice až po uplynutí lhůty k transpozici.

¹⁴ Rozsudek C 26/62 NV. Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos versus Nederlandse Administratie der Belastingen.

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 1996, C-473/93, Komise versus Lucembursko.

¹⁶ Čl. 8 Ústavy Irské republiky. Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. listopadu 1989, Groener, 379/87. ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 122-123, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. května 2011, C-391/09, Runevič-Vardyn.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. května 2011, C-51/08, Komise versus Lucembursko.

¹⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. dubna 2013, C-202/11, Las.

²⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. února 2013, C-399/11, Melloni.

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. října 2004, C-36/02, Omega Spielhallen.

²² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. prosince 2010, C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein.

V případech, kdy akceptoval Soudní dvůr ústavní právo členských států, šlo o případy uznané spíše z důvodu veřejného pořádku, než z důvodu ústavní identity.

Lze říci, že Soudní dvůr považuje národní identitu za legitimní nástroj pro možnou derogaci aplikovatelnosti sekundárního práva (nikoliv zrušení normativního aktu) ze strany členského státu, ale nestačí odvolání se na ni samu o sobě, nýbrž ji vnímá pouze jako prostředek pro nastolení primárním právem zajištěných výjimek z práva Evropské unie, přičemž vykládá tyto výjimky restriktivně a chce mít dohled nad těmito výjimkami - poslední slovo.²³

Stanovisko Soudního dvora o přednosti práva Evropské unie je obsaženo i v Závěrečném aktu konference zástupců členských států EU, která byla svolána do Bruselu 23. 7. 2007 a která připravila Lisabonskou smlouvu a přijala prohlášení o přednosti práva č. 17, které zní: „*Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou. Konference dále rozhodla, že se k tomuto závěrečnému aktu připojí stanovisko právní služby Rady o přednosti práva ES ve znění uvedeném v dokumentu 11197/07 (JUR 260): "Stanovisko právní služby Rady ze dne 22. června 2007: Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64, Costa/ENEL²⁴ nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora.*““²⁵

Prohlášení je pokusem vtělit stanovisko Soudního dvora do základních mezinárodních smluv o Evropské unii. Je to ovšem pokus pokoutný, nehodný významnosti otázky střetu ústavního práva členského státu a práva EU. Prohlášení není součástí smluv, žádné ustanovení smluv na něj výslovně neodkazuje ani jako na přílohu, není ani součástí závěrečného aktu Lisabonské smlouvy, pouze k němu bylo připojeno. Byť jsou prohlášení zveřejněna spolu s Lisabonskou smlouvou, přičemž některá z prohlášení jsou jen jednostranná prohlášení států, nejsou součástí mezinárodní smlouvy samotné, tedy nejsou součástí primárního práva Evropské unie.

Lisabonská smlouva byla reakcí na odmítnutí ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu, v které byla přednost Ústavy pro Evropu a přednost práva přijímaných orgány Evropské unie před právem členských

²³ ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 126, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

²⁴ "Z toho vyplývá, (-) že právo vytvořené Smlouvou, tedy autonomním pramenem práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samotného."

²⁵ Závěrečný akt, část A Prohlášení k ustanovení smluv, prohlášení č. 17. Publikováno spolu s Lisabonskou smlouvou č. 111/2009 Sb.m.s.

států výslovně uvedena.²⁶ Pakliže v Lisabonské smlouvě již toto pravidlo nebylo, lze to interpretovat i tak, že bylo členskými státy odmítnuto. Pakliže by totiž žádnému členskému státu nevadilo, nebyl by důvod jej neuvést v Lisabonské smlouvě.

Stanovisko Soudního dvora Evropské unie je pochopitelné z pohledu příznivců federalizace Evropské unie, protože pro soud je rozhodující efektivní, tedy účinná, aplikace práva Evropské unie. Jde o teorii stále užšího spojení v unii a tedy růstu její moci.²⁷ Posiluje moc Evropské unie jako takové, i moc soudu jako jejího orgánu. On rozhoduje, co je správný výklad práva EU a tak zároveň určuje, co má přednost před právními předpisy členského státu, včetně jeho předpisů ústavních. Na druhé straně však důsledná aplikace tohoto stanoviska vede k zpochybnění svrchovanosti i u členských států, které jsou jinak v mezinárodní politice vnímány jako mocnosti – Francie, Německo. Může být však mocnost bez svrchované ústavy? Proto se uvádí, že přednost práva Evropské unie má plynout ze vzájemného dialogu unie a členských států a hledání uspokojení obou stran, přičemž prameny práva nejsou statické, ale mohou se v rámci hledání vhodné interpretace vyvíjet.²⁸

Svou roli hraje i to, že soudci Soudního dvora EU mají dlouhodobý pozitivní vztah k evropskému právu a evropské integraci. Vystihuje to výrok předsedy Soudního dvora EU vlámského Belgičana Koena Lenaertse: „*Jednoduše zde není žádný zbytek suverenity, který by mohly členské státy uplatnit proti Společenství.*“²⁹. Lenaerts se stal soudcem Soudního dvora EU od roku 2003, od roku 2012 byl místopředsedou a od roku 2015 předsedou.

Odpůrci Evropské unie a zastánci státní svrchovanosti (suverenity) se zpravidla o členství v orgánech Evropské unie neucházejí, což platí i pro Soudní dvůr EU. Jestliže jde o soudce, kteří jako právníci se před svým nástupcem na soud věnovali evropskému právu, pak je propojení těchto právníků s Evropskou unií ještě niternější. Co by totiž dělali, kdyby právo Evropské unie zaniklo? A i když nezanikne, nechtějí připustit, že by jiné právo mohlo být významnější, než evropské. Tomáš Břicháček výstižně charakterizoval Soudní dvůr EU slovy: „*Je soudem prointegračního zaměření; vykládá pravomoci svěřené Unii extenzivním způsobem, rozhoduje kompetenční spory pravidelně ve prospěch Unie a maximalizuje účinky unijního práva.*“³⁰.

²⁶ Část I článek 6 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

²⁷ BŘICHÁČEK TOMÁŠ: *Unie blízka i vzdálená*. Praha: Institut Václava Klause publikace č. 11/2014, ISBN 978-80-87806-08-1, s. 61 a násl.

²⁸ VERHOEVEN AMARYLLIS: *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, Kluwer Law International. The Hague, London, New York, 2002, s. 319. KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 102-103.

²⁹ LENAERTS KOEN: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, *American Journal of Comparative Law* 2/1990, s. 220. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního listku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 66.

³⁰ TOMÁŠ BŘICHÁČEK: Důsledky evropské integrace pro demokracii, *Právo a bezpečnost* 1/2023, ISSN 2336-5323.

Vedle Soudního dvora Evropské unie přednost práva Evropské unie před právem členského státu akceptuje belgický Kasační soud a estonský Státní soud.³¹ Výklad o přednosti evropského práva má svůj základ v mezinárodním právu, kdy je obecně přijímaná myšlenka, že se nelze dovolat neplatnosti mezinárodního závazku pro rozpor s vnitrostátním právem. Ovšem na druhé straně jsou normy mezinárodního práva postaveny na vzájemnosti a závazky z mezinárodních smluv platí pro státy, které k nim přistoupí. Neexistuje žádný světový zákonodárce schopný vnutit svou vůli všem.

Pro vymahatelnost mezinárodního práva je pak rozhodující i otázka suverenity státu a jejího faktického obhájení. Donucení v mezinárodním právu v praxi je omezené, může být realizováno silou vůči malým a středním státům. Nelze realizovat mezinárodní donucení vůči velmocem držícím atomovou zbraň. Lze předpokládat, že jiné státy nebudou riskovat atomovou válku útokem na USA, Rusko, Čínu. Proto také některé další státy usilovaly o atomovou zbraň (Severní Korea, Indie, Pákistán). Na stát veřejně deklarující, že má atomovou bombu, jiné státy neutočí, nepočítáme-li omezené pohraniční konflikty (Čína-Indie, Indie-Pákistán).

Evropské sekundární právo není doslovnou analogií mezinárodního práva. Zásadní rozpor je v tom, že sekundární právo Evropské unie může tvořit nové povinnosti pro členský stát, které nebyly známy v době vstupu členského státu do Evropské unie a s kterými stát nesouhlasil, ale byly přijaty díky většinovému rozhodování proti jeho vůli. Proto je rozdíl mezi evropským primárním právem tvořeným mezinárodními smlouvami uzavřenými členskými státy, s nimiž musí vždy všechny členské státy souhlasit, a evropským sekundárním právem (nařízení, směrnice), které mohou být přijaty v rozporu s vůlí členského státu.

Zásadní je zde článek 114 a 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Článek 114 umožňuje přijmout většinovým hlasováním bližší nespécifikovaná opatření k vytvoření a fungování vnitřního trhu. Toto volné ustanovení pak je využíváno k úpravě oblastí, které s vnitřním trhem mají pramálo společného. Příkladem byla směrnice o tabákové reklamě,³² která jejím omezením fakticky nevytvářela, ale podkopávala volný trh, protože chtěla prosadit určitý názor z oblasti veřejného zdraví. Zde se Soudní dvůr EU zastal žalujícího Německa a směrnici prohlásil za neplatnou pro rozpor s primárním právem EU, protože její důvod nespátřoval v jednotném trhu, ale v oblasti veřejného zdraví příslušející členským státům, ale šlo o ojedinělý případ. Jindy rozšiřování působnosti Evropské unie s chabým odvoláním na jednotný trh posvěcuje.³³

³¹ Belgický Kasační soud – věc *Le Ski* 1971. Bod 16 stanoviska Ústavního senátu Nejvyššího soudu Estonska č. 3-4-1-3-06. KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 101.

³² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/43/ES ze dne 6. července 1998 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se reklamy a sponzorství tabákových výrobků.

³³ Čl. 114 Smlouvy o fungování Evropské unie byl dříve čl. 95 Smlouvy o Evropské unii. Rozhodnutí Soudního dvora Německo proti Evropské komisi a Radě C-376/98. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 69-70.

Klauzule flexibility v čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie³⁴ umožňuje obdobně přijímat opatření Radě na návrh Komise po souhlasu Evropského parlamentu pro naplnění cílů vůči všem obecně stanoveným cílům Evropské unie podle základních smluv, tedy nejen pro volný trh, vyloučeny z tohoto postupu jsou jen bezpečnostní a zahraniční politika. Rozdíl od oblasti vnitřního trhu je v tom, že zde musí být jednomyslné hlasování v Radě. Podivné je, že toto ustanovení se nesmí použít k harmonizaci vnitrostátních předpisů členských států tam, kde to výslovně základní smlouvy vylučují. Tedy při mlčení základních smluv je taková harmonizace možná. Tím je dán rozpor s pravidlem ve Smlouvě o Evropské unii, která stanoví: „*Pravomoci, které nejsou smlouvami unii svěřeny, náležejí členským státům.*“³⁵ To je zásadní především u sdílených pravomocí (působností) Evropské unii a členských států, kdy legislativní aktivita EU v rámci sekundárního práva vylučuje pak takto upravené věci z normativní působnosti členských států.³⁶ To fakticky vede k tomu, že se unie může zmocnit celé sdílené působnosti. Přitom zpravidla i ve federálních státech platí, že federace může jen to, co má výslovně svěřeno a vše ostatní přísluší členským státům a tak tomu bylo též v československé federaci.³⁷ Klausule flexibility sice vyžaduje jednomyslnost států, ale fakticky vede k obcházení ratifikačního procesu. Pokud totiž nová oblast působnosti Evropské unie je stanovena výslovně novým zněním základních smluv, musí s ní souhlasit nejen exekutiva, ale i legislativa členského státu a to často rigidnějším ústavním procesem. Při použití klauzule flexibility však stačí souhlas příslušného ministra. Navíc je nutné přihlídnout i k možnosti Evropské rady, aby sama rozhodla, že Rada EU bude přijímat rozhodnutí kvalifikovanou většinou i tam, kde základní smlouvy stanoví jednomyslnost rozhodnutí s tím, že tak nelze postupovat v oblasti vojenství (passerelle klauzule).³⁸ Proto zastánci suverenity členského státu, priority jeho ústavy i dominance voleného parlamentu nad vládou zákonitě využívání klauzule flexibility i passerelle odporují, byť v případě klauzule passerelle je možné veto parlamentů členských států. V případě ČR je nutný přechodní souhlas obou komor Parlamentu³⁹ pro to, aby prezident či premiér v Evropské radě pro takové rozhodnutí hlasoval (vázaný mandát). Ovšem komory zde dávají souhlas běžnou nadpoloviční většinou přítomných, zatímco při řádném souhlasu s ratifikací změny základních smluv by byla nutná ústavní třípětinová většina.

3.1 Výjimky v pramenech práva Evropské unie

Bezkonfliktní je, pokud při vytváření nového pramene práva Evropské unie specifikum ústavního systému členského státu uznají již jeho tvůrci například formou výjimky. To však neřeší případ, kdy konflikt vznikne až po přijetí pramene práva Evropské unie a také je problém v tom, že případná výjimka

³⁴ Původně čl. 308 Smlouvy o Evropském společenství. ZBÍRAL ROBERT: Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 70-72.

³⁵ Čl. 5 odst. 2 a obdobně čl. 4 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

³⁶ Čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie a připojený protokol o výkonu sdílených pravomocí.

³⁷ Čl. 9 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

³⁸ Čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii.

³⁹ § 109i písm. c) jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb. a § 119m písm. a) jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb. ve znění zákona č. 162/2009 Sb.

uznávající ústavní specifikum členského státu je závislá na souhlasu ostatních států, není tedy vyjádřením svrchovanosti členského státu. Svrchovaný stát si o své ústavě může rozhodovat sám a to i nově, nemusí udržovat jen starý ústavní stav.

Příkladem vyjednání výjimky z obecných pravidel Evropské unie (svobody pohybu, rovnost pohlaví) z důvodu ochrany ústavy členského státu je uznání zvláštního postavení Autonomní mnišský stát Svaté hory Athos v Řecku (severní výběžek poloostrova Chalkidiki), včetně toho, že na její území je zákaz vstupu žen, podle starobylé ústavy tohoto území vydané byzantským císařem Konstantinem IX. roku 1045.⁴⁰ Zákaz vyplývá z toho, že území patří mužským pravoslavným klášterům, kde je pobyt žen podle řádových předpisů nepřipustný. Rovněž je zakázáno usazování jinověrců (nepravoslavných křesťanů) a odpadlíků.⁴¹ V rámci přístupové smlouvy Řecko a Evropská společenství vydaly společné písemné prohlášení: *Uznávající, že zvláštní status udělený hoře Athos tak, jak jej zaručuje článek 105 řecké ústavy, je odůvodněn výhradně duchovními a náboženskými pohnutkami, Společenství zajistí, aby byl tento status brán v úvahu při uplatňování a pozdějším vypracování právních předpisů Společenství, zejména právních předpisů týkajících se osvobození od cla a daní a práva usazování.*⁴² Přestože je však tento speciální statut území uznáván řeckou ústavou a byl výslovně zmíněn i v přístupových dokumentech Řecka k Evropským společenstvím a Řecko na tento statut upozornilo i v rámci následných základních smluv Evropské unie,⁴³ objevují se v Evropském parlamentu poslanci, kteří chtějí, aby Evropská unie proti této starobylé ústavní řecké tradici zasáhla a vynutila si její zrušení.⁴⁴

Vyjednaná výjimka je též například ve zbraňové směrnici ustanovení o tom, že státům se umožňuje odchýlná úprava pro účely národní obrany formou dobrovolného výcviku, a státům, které mají alespoň 50 let miliční systém, se umožňuje ponechávat vojákům v záloze zbraň doma.⁴⁵

⁴⁰ Nyní je zákaz obsažen v čl. 186 Statutární listiny Svaté hory Athos z roku 1924.

⁴¹ Čl. 105 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1975.

⁴² Dokumenty o přistoupení Řecka, smlouva o přistoupení z 28. 5. 1979 a připojená prohlášení. CELEX 11979H.

⁴³ Prohlášení o postavení církvi a nekonfesionálních organizací Řecka k Amsterodamské smlouvě z 2. 10. 1997: *Pokud jde o Prohlášení o postavení církvi a nekonfesionálních organizací, Řecko připomíná Společné prohlášení o hoře Athos, které je připojeno k Závěrečnému aktu Smlouvy o přistoupení Řecka k Evropským společenstvím.*

⁴⁴ RYSKA PAVEL: *Jak Evropská unie nařizuje mnichům vzít mezi sebe ženy*, Liberální institut 2. 10. 2008, <https://libinst.cz/jak-evropska-unie-narizuje-mnichum-vzit-mez-sebe-zeny/> (cit. 16. 10. 2022).

⁴⁵ Poslední věta bodu 16 úvodních ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017 měnící směrnici o kontrole nabývání a držení zbraní: *Členské státy by měly mít rovněž možnost povolit jednotlivcům nabývat a držet jinak zakázané palné zbraně, jejich hlavní části a střelivo zařazené do kategorie A za účelem národní obrany, jako například v rámci dobrovolného vojenského výcviku poskytovaného podle vnitrostátního práva.*

Čl. 6 odst. 6 směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017: *Členské státy, které mají vojenský systém založený na branné povinnosti a které po dobu posledních 50 let uplatňovaly systém převodu vojenských palných zbraní osobám opouštějícím vojsko poté, co vykonaly vojenskou službu, mohou těmto osobám jakožto sportovním střelcům, pokud jde o palné zbraně zařazené do kategorie A bodu 6, udělit povolení k tomu, aby si ponechaly jednu palnou zbraň, kterou používaly během povinné vojenské služby.*

KUDRNA JAN: *Placení hotovostí jako ústavní právo? Určitě ano!* *Mladá fronta Dnes* 13. 10. 2022, ISSN 1210-1168, s. 12.

4. VZTAH ÚSTAVNÍCH PŘEDPISŮ ČESKÉ REPUBLIKY K PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

Ústavní předpisy v Čechách a na Moravě výslovně o Evropské unii nehovoří. Obecně je umožněno přenést mezinárodní smlouvou některé pravomoci orgánů republiky na mezinárodní organizaci či instituci.⁴⁶ Ustanovení čl. 10a Ústavy přijaté před vstupem do Evropské unie se využilo jako ústavní základ pro vstup do Evropské unie, ale je obecné a může být využito i pro přenos na další mezinárodní organizace či instituce. Pakliže ústava vůbec nehovoří o Evropské unii, platí, že se nijak nevyjadřuje ani k právu Evropské unie.

Přitom toto znění bylo jen jedním z návrhů, když další dva neúspěšné vládní návrhy zakotvovaly přednost práva EU před našim právem, včetně ústavních předpisů. Parlament vědomě odmítl znění, které zakotvovalo přednost práva EU před našimi ústavními předpisy, nešlo o nějaký náhodný výsledek. Nepřijaté návrhy zněly:

1. *Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo mezinárodním orgánu/mezinárodní instituci podle čl. 10a.*⁴⁷
2. *Pokud to vyplývá z mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, je právo takové mezinárodní organizace nebo mezinárodního orgánu/mezinárodní instituce přímo použitelné a má přednost před právem České republiky.*⁴⁸

Protože evropské primární právo tvoří mezinárodní smlouvy a Ústava sama uznává, že akt, který lze přenést pravomoci státních orgánů na mezinárodní organizaci či instituci, je mezinárodní smlouva, je určující pro vztah ústavního práva České republiky k právu Evropské unie obecný vztah práva České republiky k mezinárodním smlouvám.

Tradičně bývá vztah mezinárodního a vnitrostátního práva posuzován v rámci monismu s primátem mezinárodního práva či primátem vnitrostátního práva anebo v rámci dualismu dvou právních systémů. Československý přístup k mezinárodnímu právu byl přístupem dualistickým. Tedy že vnitrostátní a mezinárodní právo jsou oddělené právní systémy.

Od roku 1993 Ústava České republiky zavedla přednost vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, před zákonem. Tyto smlouvy se běžně nazývají jako smlouvy prezidentské, protože je sjednává prezident republiky a paušálně nepřenesl jejich sjednání na vládu, jak je tomu u smluv vládních, či jednotlivé členy vlády, jak je tomu u smluv rezortních (ministerských).⁴⁹

⁴⁶ Čl. 10a Ústavy ČR č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

⁴⁷ Návrh čl. 10b Ústavy – vládní návrh ústavního zákona. Tisk 884, 3. volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002.

⁴⁸ Varianta návrhu čl. 10b Ústavy – zvláštní část důvodové zprávy k bodu 3 vládního návrhu ústavního zákona. Tisk 884, 3. volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002.

⁴⁹ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.

Tyto smlouvy musí prezident též ratifikovat. Mezinárodní smlouvy tvořící primární právo Evropské unie (Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie) patří v České republice mezi tyto prezidentské mezinárodní smlouvy. Mají tedy aplikační přednost před zákonem.

Přednost před zákonem v sobě obsahuje i přednost před podzákonnými právními předpisy vydávané orgány výkonné moci nebo samosprávy. Ovšem zákon a ústavní zákon jsou rozdílné pojmy a ústavní zákon je v hierarchii právních předpisů zákonu nadřazen. Tedy aplikační přednost před zákonem nic neříká o vztahu mezinárodních smluv k ústavním zákonům. Kdyby ústavodárce chtěl, aby mezinárodní smlouvy měly přednost před ústavním zákonem, tak by to do Ústavy napsal. Ústava nezahmje mezinárodní smlouvy do ústavního pořádku – souhrnu všech ústavních předpisů.⁵⁰ To, že pravidlo přednosti mezinárodních smluv se vztahuje jen na zákon, znamená, že z pohledu ústavního práva České republiky ve vztahu ústavních předpisů a mezinárodních smluv platí nadále princip dualismu.

V právní teorii se lze setkat s názorem, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy mají ústavní sílu či dokonce Kühn a Kysela hovoří o převládnutí smlouvy dle čl. 10a nad ústavním zákonem.⁵¹ Oba autoři polemizují s Jiřím Malenovským, zda má mezinárodní smlouvy o EU (primární právo EU) jsou samostatnou zvláštní skupinou smluv podle čl. 10a či jen tento článek vytváří podskupinou smluv, které obecně upravuje čl. 10 Ústavy. Tento spor není pro řešení vztahu Ústavy a práva EU určující. Významné však je, že i Jiří Malenovský hovoří o přednosti primárního práva EU před ústavním zákonem s tím, že pak právě jen z primárního práva EU plyne i závaznost a postavení sekundárního práva EU v rámci vnitrostátního právního řádu.⁵²

Právní charakter mezinárodní smlouvy se neliší, zda jde o mezinárodní smlouvu podle čl. 10 či čl. 10a Ústavy. To, že je smlouva podle čl. 10a schvalována v Parlamentu ústavní většinou či referendem, nezakládá její ústavní sílu. Obdobně ani zákony schvalované za přísnějších podmínek v Parlamentu podle čl. 40 Ústavy (volební zákony, jednací řád Senátu, stykový zákon) nemají vyšší právní sílu než jiné obyčejné zákony. Nevytváří zvláštní druh právních předpisů mezi zákony a ústavními zákony. Kdyby čl. 10a vytvářel mezinárodní smlouvy s ústavní či dokonce nadústavní právní silou, bylo by zbytečné řízení o jejich ústavnosti u Ústavního soudu před jejich ratifikací. V takovém případě by totiž

⁵⁰ Část VII odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. řadí do ústavního pořádku bez ohledu na text ústavy mezinárodní smlouvy o základních právech a svobodách. Tento jeho přístup však není akceptován obecně právní teorií. Na to mimo jiné odmítavě reagoval Václav Pavlíček: „*Součástí ústavního pořádku ... nejsou ... žádné mezinárodní smlouvy (a to ani smlouvy podle čl. 10 Ústavy). Opačné pojetí by učinilo ústavu naprosto nejasnou a ztratila by svou rigidní charakteristiku.*“ PAVLÍČEK VÁCLAV: *Ústavní právo a státověda*. II. Díl. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-90-5, s. 346.

Nicméně pro předmět článku není důležitý, protože mezinárodní smlouva č. 44/2004 Sb.m.s., o přistoupení ČR k Evropské unii a jejich následné mezinárodní smlouvy o EU (Lisabonská), nejsou lidskoprávními smlouvami s výjimkou Listiny základních práv a svobod EU.

⁵¹ KÜHN ZDENĚK - KYSELA JAN: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy* 1/2004, s. 23–27.

⁵² MALENOVSKÝ JIŘÍ: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník* 9/2003, s. 841-845. MALENOVSKÝ JIŘÍ: Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, *Právní rozhledy* 6/2004, s. 227n.

neústavnost byla vyřešena právě jejich ratifikací a vyhlášením s tím, že by platilo, že mladší mezinárodní smlouva podle čl. 10a mění či má přednost před starším ústavním zákonem. Právě to, že toto neplatí, vyvolává nutnost mechanismu, jak zabránit ratifikaci neústavní mezinárodní smlouvy.

5. OTÁZKA SUVERENITY

Pakliže mezi ústavním právem České republiky a evropským právem je vztah dualistický, tedy mezi nimi není vztah primátu jednoho práva nad druhým, je pro řešení případného rozporu evropského a vnitrostátního ústavního práva třeba užít dalších okolností a hodnot.

Stát si do ústavních zákonů dává své základní hodnoty a skrze ně se sebeurčuje jako stát. A stát je mocenská organizace společnosti na určitém území. Tedy jde o základní hodnoty lidí tuto společnost tvořící. Pro řešení problému je určující, které společenství má na určitém území poslední slovo, což znamená suverenitu jako svrchovanou neomezenou moc, zda společenství (obyvatelstvo) členského státu či obyvatelstvo celé Evropské unie. Společenství se suverenitou a jeho právní řád je rozhodující pro regulaci života lidí na daném území. Vystihl to moravský konstitucionalista Jan Filip při kritice pojmu „praktická suverenita“ využitého Ústavním soudem při obhajobě ústavnosti Lisabonské smlouvy, kde užití tohoto pojmu zhodnotil tak, že „by se spíše hodil do slovníku novinářů Druhé republiky“ a uvedl: „*Bud' je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není. Žádná slovní ekvilibristika to nevyřeší.*“⁵³

Svrchovanost (suverenita) není nikdy absolutní a má vedle formálně právní stránky i stránku faktickou. Pomnichovská druhá Česko-slovenská republika 1938-39 byla formálně samostatným státem, ale krčícím se před mocným německým sousedem, který ji okamžitě zlikvidoval, jakmile se k tomu rozhodl. Ve středověku byla spojována svrchovanost se získáním královského titulu, ale již i v tom byla vyjádřena závislost, protože korunu buď uděloval císař (Čechy) nebo papež (Uhry) a ten, kdo ji získal od jednoho, toužil i po uznání od druhého. Pro právní oblast je však rozhodující pojem suverenity formální bez rozboru faktické mocenské, hospodářské či jiné závislosti.

Pro přednost ústavního a evropského práva je určující, zda při vstupu do Evropské unie ztrácí stát svou svrchovanost nebo ne. Pakliže ji ztrácí, má právo Evropské unie přednost před právním řádem státu, včetně jeho norem nejvyšších – ústavních, protože již nejde o právní řád suveréna na daném území. Pakliže si suverenitu stát ponechá i po vstupu do Evropské unie, je důsledkem této suverenity státu v rámci práva dominance jeho právního řádu na jeho území.

To neznamená, že by suverénní stát nemohl na svém území upřednostnit před svými pravidly právní předpisy tvořené mezinárodní organizací a institucí. Tedy i právo Evropské unie. Vždy je to však jeho vlastní rozhodnutí, které může být odvolatelné. Možnost státu vzít si zpět oblasti působnosti a pravomoci

⁵³ Bod 107 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08, 446/2008 Sb. (Lisabon 1). FILIP JAN: Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy), *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2009, ISSN 1210-9126, s. 165, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6577/5966> (cit. 28. 2. 2023).

přenesené na Evropskou unii je znakem jeho suverenity. Stát, který si již nemůže obnovit výkon pravomocí, které přenesl, není suverénní. Sporem může být, zda tak stát může učinit jen vůči všem předaným pravomocem, což znamená vystoupení z unie, nebo i vůči jen některým oblastem, což naráží na otázku akceptování tohoto kroku ostatními členskými státy.

Stát také určuje i rozsah této přednosti a nijak jeho rozhodnutí nemá právní dopad na řešení této otázky v jiných členských státech. Irská ústava stanoví, že žádné ustanovení ústavy neruší zákony nebo opatření státu nutná ze členství v Evropské unii. Fakticky zakazuje prohlášení neústavnosti aktu provádějícího právo Evropské unie a závazky k ní.⁵⁴ Toto velmi prounijní ustanovení však nezavazuje žádný jiný, než irský ústavní řád. Je však vyváжено tím, že změny základních smluv (primárního práva) podléhají v Irsku ratifikačnímu referendu, tedy rozhodnutí lidu jako zdroje moci ve státě, a souhlas s jejich ratifikací se stává součástí ústavy. Nizozemská ústava předpokládá i mezinárodní smlouvy, které jsou v rozporu s ústavou, kdy však k schválení takové mezinárodní smlouvy Generálními stavy je třeba dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, tedy stejná většina jako pro změnu ústavy.⁵⁵ Rovněž v Německu se pro změnu základních smluv dotýkajících se německého Základního zákona vyžaduje přijetí zákona, který musí být schválen dvoutřetinovou většinou členů Spolkového sněmu i Spolkové rady stejně jako u ústavní změny.⁵⁶

Stát si zpravidla dává své nejvýznamnější hodnoty do svých ústavních předpisů. Pokud tedy Česká republika uznala přednost mezinárodních smluv před svými zákony, uznává tuto přednost i ve prospěch evropského práva, ať již primárního či na jeho základě vydaného sekundárního práva Evropské unie, vůči zákonům a podzákoným právním předpisům. Avšak nestanovila tuto přednost vůči svým ústavním zákonům. V případě střetu evropského práva a ústavních předpisů České republiky má na území Čech, Moravy a Slezska přednost ústavní právo České republiky.

Je správné, že je dána přednost mezinárodnímu právu a v rámci jeho též právu EU před zákony. Pokud stát vstoupí do určité mezinárodní organizace, má závazek respektovat její rozhodnutí. Ovšem pokud jde o zásadní hodnoty, z nichž vychází a obsahují je ústavní zákony, pak stát a jeho právo musí mít přednost na svém území. Z tohoto pohledu je tedy v České republice přednost práva Evropské unie před vnitrostátními zákony, ale nikoliv před ústavními zákony České republiky.

Tento přístup může vést k tlaku na rozkošatění ústavních norem. Naše Ústava je poměrně stručná, což je dobře. Ústavní předpisy nemají být užvaněné. Nicméně právě snaha ochránit některé tradiční instituty před bruselským sjednocováním může vést k tomu, že věci upravené dosud jen na zákonné úrovni, budou povyšovány na úroveň ústavní. Příkladem je i novela Listiny základních práv a svobod v roce 2021 výslovně uznávající právo na obranu i se zbraní,⁵⁷ což byla reakce právě na snahu Evropské unie

⁵⁴ Čl. 29 odst. 4 bod 6 Ústavy Irské republiky.

⁵⁵ Čl. 91 odst. 3 Ústavy Království Nizozemí ze 17. 2. 1983.

⁵⁶ Čl. 23 odst. 1 a čl. 79 odst. 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

⁵⁷ Čl. 6 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve znění ústavního zákona č. 295/2021 Sb.

posílit regulaci držení střelných zbraní zbraňovou směrnicí. Tím dojde k rozmnožení ústavních norem. V takovém případě je vhodnější cesta speciálních ústavních zákonů, než zhutňování současné Ústavy.

6. POSTOJ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY

6.1 Cukerné kvóty

Ústavní soud vztah ústavních zákonů a práva EU řešil vícekrát a jeho právní názor se měnil. Nejdříve se k evropské problematice dostal v rámci několika nálezů týkající se cukerních kvót. V roce 2006 uvedl: „*Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.*“⁵⁸

„*Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES⁵⁹ vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy).*“⁶⁰

Tedy tímto nálezem ve věci cukerních kvót Ústavní soud akceptoval přednostní použití evropského práva před právem vnitrostátním s tím, že principy práva Evropské unie „*nechává prozařovat do výkladu ústavního práva*“. Výslovně k otázce ústavních předpisů se nevyjádřil. Odmítl však přednost práva EU, pakliže by tato přednost ohrozila základy státní suverenity České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu. Z tohoto nálezu není jasné, zda chránil Ústavní soud přednost

⁵⁸ Část VI.A odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 8. 3. 2006, Pl.ÚS 50/04. Rozbor judikatury Ústavního soudu České republiky i vybraných jiných ústavních soudů viz HELENA KOMÁRKOVÁ: *Nadstátnost komunitárního práva: vývoj, důsledky v oblasti práva a úprava v "Reformní smlouvě"*, diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2009, https://is.muni.cz/th/qyj53/DP_Final.pdf.

⁵⁹ Evropského společenství. Nález byl vydán ještě před platností Lisabonské smlouvy.

⁶⁰ Část VI.B odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 8. 3. 2006, Pl.ÚS 50/04.

všech ústavních předpisů nebo si z nich vybral jen něco. Ústavní soud se přihlásil k loajalitě k Evropské unii, avšak dal najevo, že hodlá nadále ctít ústavu v její funkci referenčního rámce v právním řádu.

Během rozhodnutí Ústavní soud zvažoval, zda je soudem, který má povinnost položit předběžnou otázku evropskému Soudnímu dvoru v případě, kdy je výklad evropského práva sporný. Nakonec se této otázce vyhnul, protože uvedl, že v dané věci existuje spousta rozhodnutí Soudního dvora, takže jeho názor je znám a není zde sporu.

6.2 Zákon o veřejném zdravotním pojištění a léková vyhláška

Na návrh skupiny senátorů zrušil 16. 1. 2007 Ústavní soud část zákona o veřejném zdravotním pojištění a lékovou vyhlášku týkající se stanovení úhrad léčiv.⁶¹ Podstatou námitky bylo, že stanovené maximální ceny jsou tvořeny v rámci tvorby právních předpisů Ministerstvem zdravotnictví bez účasti dotčených osob – zejména výrobců či dovozců i zdravotních pojišťoven a protože jde o právní předpis, nemá dotčená osoba právo přímo na soudní přezkum vyhlášky. V tom byl spatřován rozpor s právem Evropské unie, které stanoví to, že rozhodnutí ve věci cen humanitárních léčiv musí být odůvodněno a dotčená osoba poučena o oprávněném prostředku,⁶² i s ústavním právem na soudní ochranu.⁶³

V rámci tohoto nálezu se řešil i vztah vnitrostátního práva a práva Evropské unie, přičemž nález uvádí: „Vzhledem k diskusi, která proběhla v odborném tisku k otázce neústavnosti právního předpisu České republiky, která byla spatřována v jeho rozporu s komunitárním právem, v níž byla zaujímana odlišná stanoviska, požádal soudce zpravodaj vědecká pracoviště, totiž příslušné katedry jednotlivých právnických fakult v České republice, aby vyslovily svůj odborný názor na tuto problematiku.

Názory vyjádřené v odpovědích lze rozdělit do tří základních skupin. První vychází striktně ze závěru, že komunitární právo proto, že není součástí ústavního pořádku, nemůže být referenčním kritériem pro posouzení ústavnosti vnitrostátního zákona. Druhý stojí na stanovisku, že nelze vyloučit posouzení otázky souladnosti zákonů České republiky s primárním a sekundárním právem Evropského společenství, a to v té rovině, kdy vedle rozporu s komunitárním právem se dostává současně do rozporu s principy ústavního pořádku České republiky. Třetí rozlišuje případy řádné transpozice komunitárního práva do českého právního pořádku, které jednoznačně unikají kontrole ústavnosti, a případy vadné transpozice, které abstraktní kontrole ústavnosti podléhají, neboť v takovém případě zákonodárce nejedná v rámci přenesených pravomocí. Z toho pak dovozuje, že i když v rámci abstraktní kontroly normy nelze zrušit právní předpis pro rozpor s komunitárním právem, musí být vždy v konkrétním

⁶¹ Nález Ústavního soudu z 16. 1. 2007, Pl.ÚS 36/05, který zrušil § 15 odst. 10 a část § 15 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 532/2005 Sb., o úhradách léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely.

⁶² Čl. 1 a čl. 6 odst. 2 směrnice Rady Evropského společenství č. 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění.

⁶³ Čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

případě učiněn závěr o souladu či rozporu s tímto právem, aby bylo možné posoudit pravomoc takový předpis rušit.“⁶⁴

Ústavní soud stvrdil své stanovisko z nálezu ve věci cukerných kvót s tím, že zrušit právní předpis může jen pro rozpor s ústavou či zákonem, nikoliv pro rozpor s pramenem sekundárního evropského práva, byť při posuzování věci přihlédne i k judikatuře Soudního dvora Evropské unie: „*Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 40, nález č. 50; vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.) vyložil, že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu. Na druhou stranu jsou Evropská společenství, tak jako Česká republika, společenstvími právními. Na respektování a účtě k podstatným náležitostem právního státu jsou Evropská společenství vybudována. Z judikatury Evropského soudního dvora lze dovodit, že jeho interpretace obecných principů právních odpovídajících základním právům obsaženým v domácích ústavních katalogích je blízká přístupu Ústavního soudu. Navíc se předmětná problematika týká tvorby a fungování vnitřního trhu včetně zásahů do volného pohybu zboží jakožto jedné ze čtyř základních svobod, tedy samé podstaty Evropských společenství, a tudíž je třeba o to pečlivěji dbát, zda přijatá omezení jsou vyvážena dostatečnou garancí základních práv zúčastněných subjektů, v posuzovaném případě především práva na řádné a spravedlivé řízení. V tomto duchu také Ústavní soud pracoval s námitkou navrhovatelů, že napadené ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění je v rozporu se směrnicí; ani skutečně zjištěný rozpor by sám o sobě nemohl vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení a jeho prováděcí vyhlášky, nicméně argumenty opravňujícími k takovému konstatování lze podpořit zdůvodnění neústavnosti.*“⁶⁵

6.3 Evropský zatýkácí rozkaz

Ještě též v roce 2006 při posuzování části trestního řádu a trestního zákoníku zavádějící evropský zatýkácí rozkaz⁶⁶ Ústavní soud nečekaně vykročil k panství práva Evropské unie nad ústavním právem. Ústavní soud prohlásil: „*vzhledem k doktríně ESD (Evropského soudního dvora) o přednosti komunitárního práva může Ústavní soud svou pravomoc vůči normám tohoto práva uplatňovat pouze za určitých okolností. Podle ESD v oblastech, které jsou upraveny výlučně komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno referenčními kritérii národního práva, a to ani na úrovni ústavní. Podle této doktríny tedy Ústavní soud nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani za situace, pokud jsou obsaženy v právních předpisech České republiky. Jeho kompetence posuzovat ústavnost českých norem je tedy, ve stejném smyslu, omezena.*“⁶⁷

⁶⁴ Bod 20-21 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 16. 1. 2007, Pl.ÚS 36/05.

⁶⁵ Bod 31 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 16. 1. 2007, Pl.ÚS 36/05.

⁶⁶ § 403 odst. 2, § 411 odst. 6 písm. e), § 411 odst. 7 a § 412 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb. trestního řádu ve znění zákona č. 539/2004 Sb. § 21 odst. 2 trestního zákona č. 140/1961 Sb.

⁶⁷ Bod 52 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 3. 5. 2006, Pl.ÚS 66/04.

Proti nálezu uplatnili odlišné stanovisko tři ústavní soudci Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Eliška Wagnerová. Eliška Wagnerová nálezu označila za exces na semináři v Senátu 16. 4. 2009.⁶⁸ Ústavní soud uznal předpisy obyčejného zákona zavádějící na základě evropského zatýkacího rozkazu možnost předat občana k trestnímu stíhání do státu Evropské unie, byť ústavní předpis Listina základních práva a svobod stanoví: „*Občan nemůže být nucen k opuštění vlasti.*“⁶⁹

6.4 Lisabonská smlouva

Ve věci přezkumu souladnosti Lisabonské smlouvy o Evropské unii s ústavním pořádkem ČR rozhodoval Ústavní soud dvakrát. Nálezem z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08 (Lisabon 1), na návrh Senátu o části smlouvy a nálezem z 3. 11. 2009, Pl.ÚS 29/09 (Lisabon 2), na návrh skupiny senátorů o ústavnosti smlouvy jako celku. Vždy prohlásil části smlouvy i smlouvu jako celek za nerozporné s ústavním pořádkem.

V judikátu z roku 2008 ve věci slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky Ústavní soud k případnému střetu ústavního práva a práva Evropské unie uvedl: „*v případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.*“⁷⁰ Zároveň uvedl: „*Z ústavněprávních mezi přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.*“⁷¹

Věcně rozhodl o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky s tím, že pokud bude možný dvojitý výklad ústavní normy, upřednostní se výklad evropsky konformní před výkladem vedoucí k rozporu s právem Evropské unie, ale v případě výkladem neřešitelného konfliktu má poslední slovo ústavní pořádek České republiky a ne právo Evropské unie. Ústavní soud sice zejména vytkl přednost materiálního ohniska, což je onen chimérický pokus hledat v sekulární ústavě jakési božské právo bez Boha, což je nesmyslnost kvadratury kruhu.⁷² Nicméně Ústavní soud obecně tuto přednost přiznal ústavnímu pořádku jako takovému, což je lidským rozumem pochopitelné a jasné řešení střetu dvou ústavý členského státu a práva Evropské unie.

Místopředsedkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová to charakterizovala slovy, že se Ústavní soud „*prohlásil za ten poslední orgán, který bude v takových případech rozhodovat. Stejně jako se prohlásil*

⁶⁸ Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>.

⁶⁹ Čl. 14 odstavec 4 Listiny základních práv a svobod.

⁷⁰ Bod 85 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08 (446/2008 Sb., Lisabon 1).

⁷¹ Bod 135 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08, 446/2008 Sb., (Lisabon 1).

⁷² KOUDELKA ZDENĚK: *Transcendentní pramen práva*, Nakladatelství Leges Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.

*za poslední orgán, který bude rozhodovat o tom, zda není ze strany unijních orgánů porušován článek 9, odst. 2 Ústavy ČR, krátce řečeno, případně článek 1, odst. 1“.*⁷³

Ve druhém lisabonském nálezu vyšel z prvního lisabonského nálezu, ale zřejmě chtěl otupit razantnost prvního lisabonského nálezu a navrhl případný rozpor evropského práva s ústavním pořádkem řešit změnami ústavního pořádku s tím, že pokud v nějaké budoucí smlouvě tento rozpor shledá, bude to ještě před její ratifikací a až do odstranění rozporu se nestane smlouva účinnou.⁷⁴ Ústavní soud však zapomněl, že rozpor nemusí být jen mezi ústavou a mezinárodními smlouvami jako součástmi primárního práva Evropské unie, ale i mezi ústavou a sekundárním právem Evropské unie – nařízeními a směrnicemi, jejichž ústavnost nemá možnost před jejich účinností posuzovat.

Navrhovatelé v řízení Lisabon 2 chtěli po Ústavním soudu, aby určil oblasti, které vždy musí být ponechány členskému státu, jak to učinil německý Spolkový ústavní soud v rozhodnutí o ústavnosti Lisabonské smlouvy. Ústavní soud v Brně však toto odmítl s tím, že mu to nepřísluší.⁷⁵

Na prvním pohled je překvapivé, že Ústavní soud rozhodl zásadně rozdílně v nálezu o eurozatykači, kdy evropské právo upřednostnil před Listinou základních práv a svobod, a v nálezu o Lisabonské smlouvě, kdy celý ústavní pořádek upřednostnil před právem Evropské unie. Přitom mezi nimi uběhla krátká doba dvou let a Ústavní soud rozhodoval ve stejném personálním složení. Vysvětlením může být, že část soudců podporující dominanci práva Evropské unie byla pro nálezy o Lisabonské smlouvě, protože nebyly o řešení nějakého konkrétního rozporu ústavního pořádku s evropským právem, ale o tom, zda Lisabonská smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem a zda může či nemůže být ratifikována. Argument v nálezech pro ratifikaci smlouvy lze shrnout tak, že lisabonská smlouva i celé právo Evropské unie nestojí nad ústavou, nemůže ji měnit, nemá ústavní sílu, tedy nemůže ohrozit ústavnost, protože v případě rozporu má přednost ústava. V rámci tohoto přístupu pak Ústavní soud mohl poměrně snadno a jednoduše (žádný soudce nevyjádřil odlišné stanovisko) dospět k názoru, že lisabonská smlouva není ústavní problém. Prounijní soudci toto stanovisko podpořili jako otevření cesty k ratifikaci Lisabonské smlouvy.

Prezident Václav Klaus, který dlouho odmítal ratifikovat Lisabonskou smlouvu, si velmi přesně uvědomoval, jaké plyne nebezpečí pro suverenitu členských, fakticky především malých, států z rozšíření principu většinového hlasování a dalšího pokoutného rozšiřování působností orgánů

⁷³ Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>.

⁷⁴ Bod 172 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 3. 11. 2009, Pl.ÚS 29/09, 387/2009 Sb., (Lisabon 2).

⁷⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 30. 6. 2009, 2BvE 2/08. Body 111-112 odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 29/09, (Lisabon 2). FILIP JAN: K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2010, ISBN 1210-9126, s. 219, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455/5808> (cit. 28. 2. 2023).

Evropské unie na rozhodnutí Ústavního slovo reagoval na druhý nález ve věci Lisabonské smlouvy prohlášením na Pražském hradě z 3. 11. 2009:

1) Rozhodnutí Ústavního soudu jsem očekával a respektuji ho, i když s jeho obsahem i zdůvodněním zásadně nesouhlasím.

2) Nemohu souhlasit s jeho formou, tedy s jeho právní kvalitou. Nález Ústavního soudu není neutrální právní analýzou, ale zaujatou politickou obhajobou Lisabonské smlouvy ze strany jejích stoupenců. Je to vidět i na zcela neadekvátním konfrontačním způsobu zpracování i prezentace tohoto nálezu.

3) Především však nemohu souhlasit s jeho obsahem, neboť vstoupením Lisabonské smlouvy v platnost, navzdory politickému názoru Ústavního soudu, Česká republika přestane být suverénním státem. Tato změna – pro dnešek i pro budoucnost – legitimizuje snahy té části naší veřejnosti, které není věc naší národní a státní existence lhostejná a která se s tímto výsledkem nechce smiřovat.

4) Nemohu respektovat, aby Ústavní soud formuloval povinnost prezidenta republiky tuto (i kteroukoliv jinou) mezinárodní smlouvu ratifikovat "bez zbytečného odkladu" s odkazem na zákon o Ústavním soudu. To je zákon, který se zabývá činností Ústavního soudu, nikoli oprávněními prezidenta republiky, která jsou dána jen a jedině Ústavou.

5) Sdělují, že jsem Lisabonskou smlouvu dnes v 15 hodin podepsal.

6.5 Rozhlasové a televizní vysílání

Obecný soud se obrátil k Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení částí zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, které vylučoval z možnosti udělení licence pro digitální vysílání podnikateli provozujícím nebo spojenému s provozováním sítě elektronických komunikací.⁷⁶ Obecný soud v tom spatřoval možný rozpor s právem Evropské unie. Ústavní soud jeho návrh odmítl, protože nebyl primárně směřován do posouzení případného rozporu zákona s Ústavním pořádkem, ale s právem EU.⁷⁷ Ústavní soud je příslušný pro posouzení ústavnosti a ne unijnosti obyčejných zákonů.

6.6 Předběžná otázka Soudnímu dvoru a Ústavní soud

V senátním nálezu z 8. 1. 2009 se Ústavní soud vyjádřil k problematice předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie.⁷⁸ Uvedl, že je povinností Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu využívat možnosti předběžné otázky, ale nikoliv Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech: „*Referenčním rámcem přezkumu Ústavního soudu zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky [nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)], neboť úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83*

⁷⁶ § 17 odst. 4 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁷⁷ Usnesení Ústavního soudu z 2. 12. 2008, Pl.ÚS 12/08.

⁷⁸ Nález Ústavního soudu z 8. 1. 2009, IIÚS 1009/08, soudkyně zpravodajka Eliška Wagnerová. Ústavní stížnost podala farmaceutická společnost Pfizer, spol. s r.o. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu z 23. 1. 2008, 3 Ads 71/2007-183.

Ústavy České republiky), a to v obou jejích aspektech, tj. jak ochrana objektivního ústavního práva, tak subjektivních, tj. základních práv. Komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal.“.

Ústavní soud tak zaujal obdobný postoj, jako například italský Ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1995, jenž konstatoval, že se necítí být soudem podle čl. 234 Smlouvy ES.⁷⁹ Italský Ústavní soud především vyšel z toho, že vede zvláštní řízení o abstraktní kontrole norem v rámci italského právního řádu, na kteréžto řízení nedopadá úprava předběžné otázky podle evropského práva. Na druhou stranu jsou v Evropské unii ústavní soudy, které předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie pokládají⁸⁰ - rakouský Ústavní soudní dvůr, belgický Arbitrážní soud, německý Spolkový ústavní soud.⁸¹

Tedy náš Ústavní soud prohlásil, že není příslušný k výkladu práva EU, ale na druhé straně také řekl, že právo EU není součástí ústavního pořádku. Tedy může mít přednost před obyčejným zákonem, ne však před zákony ústavními.

6.7 Slovenské důchody⁸²

Velmi zajímavou věcí byl spor mezi Ústavním soudem na jedné straně a Nejvyšším správním soudem a Soudním dvorem Evropské unie na druhé straně o slovenské důchody. V této věci se Ústavní soud nejostřeji vymezil vůči Soudnímu dvoru Evropské unie a odmítl aplikovat právo Evropské unie, pokud by nastal vnitrostátní neústavní důsledek.

Šlo o zvláštní skupinu důchodců v souvislosti s rozdělením Československa. V rámci rozdělení byla přijata zásada, že důchody budoucích důchodců vyplácí za období jejich pracovní aktivity v době Československa ten nástupnický stát – Česká republika nebo Slovenská republika, na jehož území měl sídlo zaměstnavatel k datu zániku československého státu 31. 12. 1992.⁸³ Tito zaměstnavatelé však často působili po celém Československu. Tak se stalo, že část důchodců v Čechách a na Moravě dostávala důchody od Slovenské republiky ve slovenských korunách, i když pracovali na území Čech a Moravy, protože šlo jen o provozovnu, kdy sídlo podniku bylo na Slovensku.

Byť byla původní parita české a slovenské koruny, rychle došlo k tomu, že česká koruna byla silnější, probíhala rozdílná valorizace důchodů a odlišovalo se důchodové právo např. v předčasných důchodech. Poživatelé slovenských důchodů reálně dostávali nižší důchod při stejné době pojištění a stejné dřívější

⁷⁹ Rozhodnutí italského Ústavního soudu z 29. 12. 1995 č. 536/95, *Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar of Padua*.

⁸⁰ BOBEK, MICHAL, KOMÁREK, JAN, PASSER, JIŘÍ M., GILLIS, MAREK: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, ISBN 80-7201-513-3, s. 72-73.

⁸¹ Usnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 21. června 2016, sp. zn. 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2018, sp. zn. C-493/17 (Weiss a další). InfoCuria [online]. (cit. 29. 12. 2021). Dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>.

⁸² ŠPOTTOVÁ KRISTINA: *Sága slovenských důchodů z pohledu konceptu evropeizace*. Rigorózní práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2016, s. 32-63, https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni_prace.pdf

⁸³ Smlouva mezi Českou a Slovenskou republikou o sociální zabezpečení č. 228/1993 Sb.

mzdě než důchodci, kterým vyplácela důchod Česká republika. Na základě stížností občanů Ústavní soud rozhodl ještě před vstupem do Evropské unie, že Česká republika musí těmto svým znevýhodněným občanům rozdíl dorovnat.⁸⁴ Česká správa sociálního zabezpečení pak počala této skupině poskytovat vyrovnávací příspěvek.

Proti judikatuře Ústavního soudu se však po vstupu do Evropské unie postavil Nejvyšší správní soud.⁸⁵ Ovšem jeho odlišná rozhodnutí Ústavní soud zrušil.⁸⁶ Nejvyšší správní soud argumentoval právem Evropské unie a nutností použít nařízení Rady (ES) č. 1408/71, což však Ústavní soud odmítl. Podstatou sporu bylo, že vyrovnávací příspěvek přiznával Ústavní soud občanům České republiky s trvalým pobytem v Čechách a na Moravě, kteří měli nižší důchod z důvodu sídla zaměstnavatele na Slovensku s ohledem na přiměřené právo občanů na hmotné zabezpečení ve stáří⁸⁷ a k principu rovnosti občanů. Nejvyšší správní soud argumentoval, že nelze přiznávat takto jen vyrovnání našim občanům pracujícím v době Československa pro zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, ale všem občanům Evropské unie s ohledem na zásadu zákazu odlišného zacházení.

Nejvyšší správní soud pak využil vhodné možnosti a v jiném obdobném případě podal dvě předběžné otázky na Soudní dvůr Evropské unie.⁸⁸ K věci se vyjádřila vláda České republiky, Slovenské republiky i Evropská komise, kteří shodně tvrdili, že judikatura Ústavního soudu je v rozporu s právem Evropské unie. Stanovisko vlády České republiky bylo motivováno tím, že kdyby přestala praxe poskytování vyrovnávacích příspěvků, státní rozpočet ušetří.

Zajímavé je, že Soudní dvůr Evropské unie iniciativní vyjádření Ústavního soudu nepřijal. Podáním ze dne 25. 3. 2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním: *"dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy"*.⁸⁹ Rozsudkem Soudní dvůr Evropské unie pak konstatoval, že judikatura Ústavního soudu v Brně je v rozporu s právem Evropské unie, protože váže podmínku vyrovnání na státní občanství a trvalé bydliště na území jednoho členského státu.⁹⁰

Posílen Soudním dvorem Evropské unie Nejvyšší správní soud rozhodl znovu proti judikatuře Ústavního soudu tak, že vyrovnání nelze poskytnout, pokud nárok na důchodovou dávku vznikl od 1. 5. 2004, kdy se Česká republika stala členem Evropské unie.⁹¹ Bylo zřejmé, že jiné řešení spočívající

⁸⁴ Nález Ústavního soudu z 3. 6. 2003, II.ÚS 405/02.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 2. 2004, 3 Ads 2/2003–60 (Weiszová 1) a rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 10. 2005, 3 Ads 2/2003-112 (Weiszová 2).

⁸⁶ Nález Ústavního soudu z 25. 1. 2005, III.ÚS 252/04, a nález Ústavního soudu z 20. 3. 2007, Pl.ÚS 4/06.

⁸⁷ Čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁸⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu z 23. 9. 2009, 3 Ads 130/2008-107.

⁸⁹ Část VII nálezů Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) z 22. 6. 2011. Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Věc C-399/09.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 8. 2011, 3 Ads 130/2008–204.

v tom, že by Česká republika poskytovala všem občanům Evropské unie vyrovnání, pokud by byl jejich důchod nižší než podle předpisů České republiky, bylo zjevně nesmyslné a nereálné.

Ústavní soud se Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora Evropské unie nezalekl, setrval na své judikatuře a využil ústavní stížnosti v jiné, ale obdobné věci, aby reagoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu.⁹² Jednání Soudního dvora Evropské unie označil za jednání mimo jeho pravomoc slovy: *„nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.“*. Dále uvedl: *„neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné“*.⁹³ Navíc vyčetl Ústavní soud Soudního dvora Evropské unie odmítnutí jeho vyjádření k věci slovy: *„Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD⁹⁴ institutu amici curiae v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to zejména ve vztahu k Evropské komisi. Za situace, kdy si ESD byl vědom, že Česká republika jako účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmitavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze hodnotit konstatování ESD, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud "třetí osobu", jinak než jako opuštění principu audiatur et altera pars.“*⁹⁵

Ústavní soud se tedy velmi ostře vymezil vůči Soudnímu dvoru Evropské unie, byť formálně rušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Šlo o určitou válku soudů v České republice – Ústavní soud x Nejvyšší správní soud. Již dříve se dostal Ústavní soud opakovaně do střetů s Nejvyšším soudem a i vůči němu mocensky prosadil svou vůli soustavným rušením jeho rozhodnutí, kdy původně nechtěl Nejvyšší soud akceptovat judikaturu Ústavního soudu.⁹⁶ Ústavní soud v tomto rozhodnutí odmítl upřednostnit právo Evropské unie nad ústavními předpisy České republiky. Nakonec vůči tomu nebyla žádná reakce ze strany Evropské unie.

Nejvyšší správní soud se pokusil vzdorovat a podal znovu na Soudní dvůr Evropské unie tři nové předběžné otázky, kterými chtěl zhodnotit souladnost rozhodnutí Ústavního soudu s právem Evropské unie. Nejdůležitější byla otázka třetí, kterou se chtěl Nejvyšší správní soud za pomoci Soudního dvora Evropské unie zbavit pro sebe závaznosti nálezů Ústavního soudu, což je přímý ústavní příkaz.⁹⁷ Otázka

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁹³ Část VII nálezů Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁹⁴ ESD = Evropský soudní dvůr = Soudní dvůr Evropské unie. Poznámka autora.

⁹⁵ Část VII nálezů Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁹⁶ KOUDELKA ZDENĚK: Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* č. 1/1998, s. 71-74.

⁹⁷ Čl. 89 odstavec 2 Ústavy České republiky.

zněla: „Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské unie?“⁹⁸ Ovšem stěžovatelka (žalobkyně), o jejíž kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodoval, vzala kasační stížnost zpět, protože ji vyhověl ministr práce a sociálních věcí cestou odstranění tvrdosti zákona, řízení Nejvyšší správní soud zastavil a tím pádem skončilo i bez meritorního rozhodnutí řízení o předběžných otázkách.⁹⁹

Fakticky vyřešil spor zákonodárce výslovnou zákonnou úpravou zavádějící dorovnávací příspěvek, který již nebyl vázán na podmínku občanství České republiky, ale byl vázán na získání 25 let důchodového pojištění v Československu, alespoň jednoho roku pojištění v České republice v letech 1993-95 a současné pobírání důchodu z České i Slovenské republiky.¹⁰⁰ Tím byly podmínky nastaveny tak, že fakticky se týkaly jen občanů České republiky, aniž by to výslovně bylo uvedeno. Též se změnila ekonomická situace, Slovensko přijalo euro a to posilovalo svůj kurz vůči české koruně, takže slovenské důchody již někdy předčily důchody vyplácené za stejné období v České republice.

Zásadní odpor Ústavního soudu v Brně k podřízení ústavních předpisů státu právu Evropské unie vyvolal dokonce i debaty o případné další euronovele ústavy.¹⁰¹ Ta se však nekonala. Přičemž ani žádný takový návrh nebyl podán.

7. EXKURZ DO JINÝCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE¹⁰²

7.1 Belgie

Belgická státní rada vydala roku 1996 velmi pronijní rozhodnutí, když označila možnost přenosu pravomocí státu na Evropskou unii za neomezenou s tím, že navíc orgány EU mají právo tyto pravomoci rozvíjet i nad rámec poskytnutí základními smlouvami.¹⁰³

7.2 Estonsko

Po vstupu Estonska do Evropské unie zůstaly nedotčeny ustanovení ústavy, v nichž je prohlášeno, že samostatnost a nezávislost Estonska je nepromlčitelná a nezcizitelná a zároveň je zakázáno uzavřít

⁹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu z 9. 5. 2012, 6 Ads 18/2012–82.

⁹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu z 23. 1. 2013, 6 Ads 18/2012-113, a z 10. 5. 2013, 6 Ads 18/2012-211.

¹⁰⁰ § 106a-106c zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 274/2013 Sb.

¹⁰¹ GEORGIJEV JIŘÍ: Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu? *Acta Universtatis Carolinae – Iuridica* 4, 2013, s. 59-72, https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid_4_2013_04_Georgiev.pdf (cit 25. 1. 2022).

¹⁰² V rámci kapitoly užity myšlenky místopředsedkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové na semináři v Senátu. Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>.

¹⁰³ Rozhodnutí belgické Státní rady z 5. 11. 1996 č. 69 922. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 56.

mezinárodní smlouvu rozpornou s ústavou.¹⁰⁴ Před přistoupením Estonska do Evropské unie přijalo referendem 14. 9. 2003 doplňující zákon k Ústavě Republiky Estonsko o možnosti vstupu Estonska do Evropské unie. Jeho § 1 a 2 zní:

§ 1 Estonsko může být součástí Evropské unie v souladu se základními principy Ústavy Estonské republiky.

§ 2 Po přistoupení Estonska k Evropské unii bude Ústava Estonské republiky aplikovaná s přihlednutím k právům a povinnostem vyplývajícím ze Smlouvy o přistoupení.

Dne 25. ledna 2006 požádalo estonské Říšské shromáždění (parlament) o výklad vztahu ústavy a zákona o možnosti vstupu do Evropské unie. Na tento požadavek Ústavní kolegium Státního soudu Estonska¹⁰⁵ zaujal v rámci své judikatury velmi vstřícný postoj k právu Evropské unie (bylo vydáno ještě v době Evropského společenství), když mu podřadil vlastní ústavu. Uvedl: „*Pro určení toho, která část ústavy je nadále aplikovatelná je podstatné vykládat ústavní text ve spojení s právem Evropské unie, kterým je na základě Smlouvy o přistoupení Estonsko vázané. Vzhledem k tomu je nadále aplikovatelná pouze ta část ústavního textu, která je v souladu s právem Evropské unie nebo která se dotýká právních vztahů neupravených právem Evropské unie. Účinek těch ustanovení ústavy, která odporují právu Evropské unie a jsou proto neaplikovatelná, musí být suspendován. To znamená, že v oblastech, kde Evropská unie požívá výlučné pravomoci nebo kde je určena sdílená pravomoc s Evropskou unií, se v případě konfliktu estonského práva, včetně Ústavy a práva Evropské unie, použije právo Evropské unie.*“¹⁰⁶ Názor je obsažen ve stanovisku, které si vyžádal estonský parlament. V samotném Estonsku se setkalo s nesouhlasem,¹⁰⁷ včetně dvou disentujících soudců – Villu Kõve, Eerik Kerkandberg.

Ústavní kolegium však může i ústavní věc předat plénu Státního soudu, což využilo při řešení otázky, zda není Smlouva o založení Evropského mechanismu stability v rozporu s Ústavou. Návrh na vyslovení rozporu podal kancléř spravedlnosti 12. 3. 2012. Ústavní kolegium ji postoupilo plénu, které má 19 soudců. Státní soud rozhodl 12. 7. 2012 o zamítnutí návrhu kancléře spravedlnosti. Uznal, že smlouva samotná není součástí práva Evropské unie, ale souvisí s jejím fungováním. Přitom konstatoval, že čl. 4 odst. 4 Smlouvy porušuje rozpočtovou suverenitu Říšského shromáždění (parlamentu), ale že jsou pro

¹⁰⁴ § 1 a 123 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 42.

¹⁰⁵ Estonsko nemá zvláštní Ústavní soud, ale jeho obvyklou působnost vykonává Státní soud (Nejvyšší soud), což je obecný nejvyšší soud, ve specializovaném Ústavním kolegiu tvořené 9 soudci. V čele kolegia je předseda Státního soudu a jeho členy jsou pak další soudci z kolegií civilního, trestního a správního. Čl. 149, 152 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992.

¹⁰⁶ Bod 16 stanoviska Ústavního kolegia Státního soudu Estonska z 11. 5. 2006, č. 3-4-1-3-06. BOBEK MICHAL: Estonský ústavní soud a právo ES: Zavíráme krám?, *Jiné právo.cz* 12. 10. 2007 (cit. 16. 10. 2022). KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 111.

¹⁰⁷ KERIKMÄE TANEL. Estonia as an EU Member State: Lack of Pro-active Constitutional Dialogue, in: TOPIDI KYRIAKI, MORAWA ALEXANDER H. E. *Constitutional evolution in Central and Eastern Europe: expansion and integration in the EU*. Farnham: Ashgate, 2011, s. 33.

takový postup pádné důvody, které ve svém důsledku chrání rozpočet státu, jehož výdaje zajišťují i ústavní hodnoty.¹⁰⁸

Samotné rozhodnutí bylo přijato jen těsnou většinou 10 soudců, když deset soudců (Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Kivi, Ants Kull, Lea Laarmaa, Tambet Tampuu, Jaak Luik, Jüri Ilvestk) k rozhodnutí dalo odlišné stanovisko, kdy 9 se vyjádřilo pro přijetí návrhu kancléře spravedlnosti a Villu Kõve byl pro to, že návrh měl být jako nezpůsobilý odmítnut, protože však zůstal osamocen, podpořil stanovisko na zamítnutí návrhu.

7.3 Francie

Ve Francii byla uznána přednost komunitárního práva na základě čl. 55 Ústavy Republiky Francie¹⁰⁹ o právní síle mezinárodních smluv vyšší než zákon za podmínky vzájemnosti. Ovšem tento článek ústavy nestanoví přednost mezinárodních smluv před francouzskou ústavou.

V roce 1975 Kasační soud odůvodnil přednost komunitárního práva před právem domácím jak zvláštností komunitárního právního řádu, tak čl. 55 ústavy. V roce 1976 uznal Kasační soud jako jediný důvod přednosti evropského práva specifickou povahu Smlouvy o Evropském hospodářském společenství, která založila zvláštní právní systém. To však narazilo na odpor Ústavní rady, která v roce 1976 prohlásila, že smlouva o Evropském hospodářském společenství není zvláštní mezinárodní smlouvou. Nadále je přednost před zákony odvozována z čl. 55 francouzské ústavy.¹¹⁰

Francouzská Ústavní rada

Francouzská ústavní rada při akceptaci přenosu pravomocí z Francie na Evropskou unii (dříve Evropské společenství) drží zásadu, že nelze překročit hranici podstaty výkonu suverenity Francie. Tedy Francie své jádro ústavnosti spojuje se suverenitou státu, což je jistě důsledek její mocenské minulosti a snahy na ni navázat.

Takto vyslovila tento postoj již Ústavní rada při posuzování ústavnosti zavedení přímé volby poslanců Evropského parlamentu. Ústavní rada s odkazem na to, že rozhodnutí Rady ministrů z 20. 9. 1976 o zavedení přímé volby se vztahuje jen na Evropský parlament a tedy se netýká organizace institucí ve Francii, nezasahuje její ústavu. Ovšem Ústavní rada zdůraznila, že suverenita vyplývající z článku 3

¹⁰⁸ Rozhodnutí Státního soudu Estonska z 12. 7. 2012, č. 3-4-1-6-12, <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-12> (cit. 31. 1. 2023).

¹⁰⁹ Ústava Republiky Francie ze 4. 10. 1958.

¹¹⁰ Rozhodnutí ve věci Jacques Vabre z 24. 5. 1975. KÜHN ZDENĚK: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy* 10/2004, ISSN 1210-6410, s. 395-397, poznámky 18-21.

Ústavy Francie, je nezpochybnitelná a přísluší francouzskému lidu. Nešlo by bez výslovné nové smlouvy přenášet novou působnost na evropské orgány.¹¹¹

Maastrichtská smlouva byla ještě před ratifikací posuzována Ústavní radou, přičemž v ni identifikovala tyto ústavně rozporná ustanovení – zavedení možnosti cizinců ze zemí Evropské unie volit v komunálních volbách, omezení finanční a měnové suverenity Francie zřízením Evropské centrální banky s novými pravomocemi a změnu jednomyslného rozhodování v oblasti vízové politiky na kvalifikovanou většinu.¹¹² Aby mohla být Maastrichtská smlouva ratifikována, byl přijat v červnu 1992 ústavní zákon akceptující uvedené změny na ústavní úrovni a včleňující nový oddíl Evropská společenství a Evropská unie do ústavy.¹¹³ Otázka azylové politiky byla řešena až v roce 1993 další změnou ústavy v článku 53-1¹¹⁴ a vízové v roce 1999 novým zněním článku 88-2 ústavy.¹¹⁵

V roce 2004 Ústavní rada uvedla, že v případě vztahu evropského práva a ústavy se jedná o vztah, který má základ jurisdikční (zásada přednosti). Ústavní rada tak dále stanovila, že překážkou transpozice směrnice by mohl být z ústavního hlediska přímý rozpor transpozičního zákona s výslovným ustanovením francouzské ústavy.¹¹⁶ Ústavní rada tak odmítla přednost evropského práva před francouzskou ústavou.

Rovněž Lisabonská smlouva byla prohlášena Ústavní radou za neústavní v oblastech přenesení některých dalších působností na Evropskou unii (soudní a policejní spolupráce), v uplatnění zásady subsidiarity v oblastech, které státy výslovně smlouvami na EU nepřenesly a v možnosti zřízení funkce evropského prokurátora. I zde Francie rozpor řešila změnou ústavy.¹¹⁷

Významný byl náleží Ústavní rady z 9. srpna 2012 o slučitelnosti Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii s Ústavou Francouzské republiky.¹¹⁸ V souvislosti s obavou o oslabení národní rozpočtové suverenity Francie v důsledku ratifikace Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii Ústavní rada říká, že tato Smlouva je postavena na základních

¹¹¹ Rozhodnutí Ústavní rady Francouzské republiky z roku 1976 č. 76-71 DC. RENATA LEBEDOVÁ: *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 15-16.

¹¹² Rozhodnutí Ústavní rady Francouzské republiky z roku 1992 č. 92-308. RENATA LEBEDOVÁ: *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 21-28.

¹¹³ Ústavní zákon č. 1992-554, původně šlo o oddíl XIV a nyní je to oddíl XV Ústavy Francie.

¹¹⁴ Ústavní zákon č. 1993-1256.

¹¹⁵ Ústavní zákon č. 1999-49.

¹¹⁶ Rozhodnutí Ústavní rady Francouzské republiky z 10. 6. 2004, 2004-496 DC, *Economie numérique 2004-496*. MARKÉTA SRBOVÁ: *Nadřazenost a přednost práva EU*. Diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2014, s. 49-50, https://is.muni.cz/th/nzd0/Nadrazenost_a_prednost_prava_EU.pdf.

¹¹⁷ Rozhodnutí Ústavní rady č. 2007-560 DC. Ústavní zákon č. 2008-103. RENATA LEBEDOVÁ: *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 32-33.

¹¹⁸ Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 sur la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, doit être précédée d'une révision de la Constitution, *Journal officiel* du 11 août 2012, p. 13283

smlouvách o Evropské unii, včetně závazků dodržovat rozpočtovou disciplínu, které již dříve Francie vůči EU převzala a to na základě referenda v roce 1992.

Nález se dotýká rozpočtové suverenity. Ústavní rada zdůraznila, že jen Parlament může schvalovat rozpočet a finanční zákony Francie. Na druhé straně však Ústavní rada připustila, že možné provedení závazků přijatých v rámci Evropské unie může být přijato formou organických zákonů, které sice mají rigidnější proces přijetí než obyčejné zákony, ale z hlediska právní síly jsou to jen zákony, nemají ústavní sílu. Tedy není nutná ústavní změna.

Francouzská Státní rada

Státní rada je ve Francii orgán, který plní sjednocovací roli v rámci správního soudnictví, kterou v jiných evropských státech plní Nejvyšší správní soud či správní kolegium Nejvyššího soudu.

Státní rada významně zasáhla do vztahu Francie a práva EU již v roce 2002, kdy označila rámcové rozhodnutí EU zavádějící evropský zatýkácí rozkaz za rozporný s francouzskou ústavou. Ve věci nejednala Ústavní rada, protože nešlo o mezinárodní smlouvu podléhající ratifikaci. I zde ústavní rozpor Francie vyřešila novelou ústavního čl. 88-2 z roku 2003.¹¹⁹

Kolegium pro sporná řízení francouzské Státní rady rozhodlo dne 21. 4. 2021 ve věcech č. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718 a další, že evropský právní rámec uchování údajů¹²⁰ není v rozporu s francouzskými ústavními požadavky týkajícími se bezpečnosti a boje proti trestné činnosti. Státní rada posuzovala možný střet francouzského ústavního a evropského práva, zda implementace unijního práva není v rozporu s francouzským ústavním právem. Vláda od Státní rady požadovala posouzení, zda Soudní dvůr Evropské unie, nepřekročil své pravomoci. Podle Státní rady článek 88-1 francouzské ústavy i v rámci členství Francie v Evropské unii nadále určuje ústavu jako vrchol právního řádu. Je na správním soudu, aby v případě potřeby uplatnil výklad, který Soudní dvůr Evropské unie provedl u povinností vyplývajících z práva Evropské unie, a to způsobem, který je co nejvíce v souladu s ústavními požadavky. V případě, že by použití evropské směrnice nebo nařízení, mělo za následek porušení některého z ústavních pravidel, které by v unijním právu nepoživalo rovnocenné ochrany, musí se od něj správní soud s ohledem na požadavek respektování ústavy v nezbytném rozsahu odchýlit. Státní rada uvedla, že ústavní požadavky na ochranu základních národních zájmů, předcházení porušování veřejného pořádku, boje proti terorismu a pátrání po pachatelích trestných činů nepožívají v unijním právu rovnocenné ochrany, jakou zaručuje francouzská ústava. Státní rada proto musela zajistit,

¹¹⁹ Ústavní zákon č. 2003-267. RENATA LEBEDOVÁ: *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 29.

¹²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. října 2020 ve věci C-623/17, *Privacy International v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* a další; a rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. října 2020 ve věcech C-511/18, C-512/18 a C-520/18 *La Quadrature du Net a další v. Premier ministre*.

aby omezení stanovená Soudním dvorem Evropské unie neohrozila ústavní požadavky.¹²¹

7.4 Maďarsko

Maďarský Ústavní soud se k otázce národní ústavní identity ve vztahu k právu Evropské unie vyjádřil v rámci řízení o povinných migračních kvótách, které zahájil na návrh ombudsmana a které ukončil rozhodnutím č. 22/2016.¹²² Rozhodnutí v rámci společného výkonu určitých kompetencí sice uznává přednost práva Evropské unie, ale to má své limity. Především tím nemůže být ohrožen princip suverenity Maďarska a jeho ústavní identita, kterou nemůže nikdo, tedy ani orgány EU, narušit. Hlavním ochráncem maďarské suverenity a ústavní identity je Ústavní soud.

Pokud jde o neurčitý pojem ústavní identity, je nutné zdůraznit, že Maďarsko uznává svým základním zákonem výdobytky historické ústavy.¹²³ Výklad obsahu pojmu ústavní identity není statický, ale taxativní. Nicméně maďarský Ústavní soud do něj zahrnul příkladně: základní práva a svobody, dělbu moci, republikánskou formu vlády, úctu k veřejnoprávním autonomiím (samosprávám), náboženskou svobodu, zákonnost výkonu státní moci, ochranu národností. Zajímavé je, že Ústavní soud uvedl, že ústavní identitu základní zákon nestvořil, ale jen uznal. Z tohoto důvodu se ji nemůže maďarský stát ani vzdát mezinárodní smlouvou, ale ztratí se jen v případě, že zanikne maďarský stát a jeho suverenity. Suverenity a ústavní identita sice nejsou totožné, ale úzce provázané.

7.5 Německo

Spolkový ústavní soud je znám tím, že si přiznává právo posledního rozhodování v případech střetu německého ústavního práva s komunitárním právem v otázce ochrany základních práv podle judikátu Solange 2, čímž se dostal do zřejmého rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie, který právo posledního slova přisuzuje sobě.

Předtím v roce 1974 v rozhodnutí známém jako Solange 1,¹²⁴ umožnil explicitně možnost stížností na akty sekundárního evropského práva a to s podmínkou, že tyto stížnosti jsou prohlášeny za přípustné, pokud integrační proces nepostoupil tak daleko, že by právo společenství obsahovalo parlamentem schválený a platný katalog základních práv, adekvátních vůči katalogu základních práv podle Základního zákona Spolkové republiky Německo.

¹²¹ LADISLAV KOVÁČ: Francie: Státní rada - Rozhodnutí Státní rady Francie ze dne 21. 4. 2021 ve věcech č. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718, French Data Network a další, *Bulletin oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu* 2/2021, s. 4-5, [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/\\$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf), cit 20. 11. 2021.

¹²² A 22/2016. (XII.5) AB határozat. IVAN HALÁSZ: *Republika so Svätou korunou? Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku*. Praha 2020, ISBN 978-80-87439-49-4, s. 98-100.

¹²³ Preambule (Národní věrovyznání) Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, kdy byl podepsán prezidentem na Velikonoční pondělí (Zemským sněmem přijat 18. 4. 2011).

¹²⁴ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974, 2 BvL 52/71, Solange 1.

Sám Spolkový ústavní soud posléze zmínil tento přístup v judikátech Vielleicht z roku 1979 a především v judikátu EuroControl 1 z roku 1981, podle kterého je posuzovatelné jen původní zákonné zmocnění z hlediska toho, zda bude zajištěna dostatečná možnost právní ochrany v uspořádání dané instituce, takže se měla posuzovat pouze ta vstupní ratifikační norma z hlediska toho, zda instituce, která pak vzniká, zakládá dostatečnou ochranu základních práv.

V rozhodnutí Solange 2 z roku 1986¹²⁵ Spolkový ústavní soud vyvodil závěr, že ústavní stížnost na akty sekundárního evropského práva je nadále nepřipustná, pokud Evropská společenství, zvláště judikatura evropského Soudního dvora poskytuje účinnou ochranu základních práv proti moci společenství, která je obdobná jako ochrana základních práv podle německého Základního zákona. Nicméně si Spolkový ústavní soud vyhradil možnost konečného posouzení standardů ochrany základních práv, fakticky tedy možnost posledního slova.

V rozsudku o ústavnosti Maastrichtské smlouvy z 12. 10. 1993¹²⁶ uznal Spolkový ústavní soud slučitelnost smlouvy se Základním zákonem. Ale uvedl, že převod pravomocí na Evropskou unii má být však nadále omezen na určité oblasti a pouze s výslovným povolením německého zákonodárce. Unie proto nemůže jednostranně rozšířit své pravomoci nad rámec textu smlouvy o Evropské unii. Spolkový ústavní soud si proto vyhradil právo v jednotlivých případech zkoumat, zda budoucí právní akty orgánů Evropské unie nepřekračují suverénní práva přiznaná ve smlouvě (kontrola ultra vires).

V rozhodnutí o ústavnosti Lisabonské smlouvy německý Spolkový ústavní soud určil oblasti, které jsou zvláště citlivé pro schopnost státu působit – trestní právo hmotné, monopol na nasazení policie a vojska, základní rozhodnutí ohledně veřejných příjmů a výdajů, sociální zákonodárství, kulturní zákonodárství jako je rodinné právo, vzdělávání a církevní záležitosti. Přitom konstatoval, že do těchto oblastí Lisabonská smlouva nezasahuje.¹²⁷

Výrazně dominantněji vyjádřil svá práva posledního slova a tedy i přednost Základního zákona Spolkový ústavní soud pod vlivem soudce zpravodaje Udo di Fabio (ústavním soudcem byl 1999-2011) ve věci eurozatykače a rozpočtové suverenity. Německý Spolkový ústavní soud se ve svém nálezu z 12. září 2012 se zabýval otázkou rozpočtové odpovědnosti v rámci rozpočtové suverenity Německa.¹²⁸ Obecně uvedl, že Smlouva o rozpočtové odpovědnosti neporušuje rozpočtové pravomoci Spolkového sněmu. Podobně jako francouzská Ústavní rada konstatoval, že regulatorní obsah Smlouvy o rozpočtové

¹²⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 10. 1986, 2 BvR 197/83, Wuensche Handelsgesellschaft, Solange 2.

¹²⁶ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993, 2 BvR 2134/92, 2159/92, Maastricht, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html#Rn163> (cit. 24. 1. 2022), Lisabon. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního listku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 54-55.

¹²⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 30. 6. 2009, 2BvE 2/08.

¹²⁸ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z 12. 9. 2012, BVerfG, 2 BvR 1390/12.

odpovědnosti směřuje k posílení hospodářské a měnové unie upevněním rozpočtové disciplíny, což je do velké míry záměr identický s „dluhovou brzdou“ obsaženou v německém Základním zákoně.¹²⁹

Rozhodnutí z roku 2020 o programu Evropské centrální banky na nákup veřejných dluhopisů¹³⁰

Spolkový ústavní soud v rozhodnutí z roku 2020 konstatoval, že Evropská centrální banka překročila své pravomoci, když od roku 2015 nakupovala dluhopisy zemí eurozóny. Podle německého Spolkového ústavního soudu to bylo neslučitelné s německou ústavou, protože spolková vláda i Spolkový sněm se rozhodnutími Evropské centrální banky (ECB) o nákupu dluhopisů zemí eurozóny nezabývaly.¹³¹

V rámci snahy o záchranu euro v důsledku velkých hospodářských potíží jižních států Eurozóny se v roce 2015 zahájil program, kdy ECB a Evropský systém centrálních bank (ESCB) začaly nakupovat dluhopisy členských států Evropské unie a jiných veřejných emitentů, což vedlo v Německu k obavám, že Německo bude muset platit za dluhy jiných států. Zatímco měnovou politiku řídí ECB a je společná pro celou měnovou a hospodářskou unii, hospodářská (rozpočtová) politika je v kompetenci jednotlivých členských států. Každá z těchto politik je tedy utvářena na jiné úrovni a dochází zde k pochopitelnému tření, neboť na jednotlivých úrovních i mezi jednotlivými členskými státy panují rozdílné názory na vedení jednotlivých politik.

Spolkový ústavní soud se v rámci řízení obrátil roku 2017 na Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) s předběžnými otázkami, které lze rozdělit do těchto dvou skupin: zákaz přímého rozpočtového financování a na rozsah pravomocí Evropské centrální banky v oblasti měnové politiky a její možné zásahy do rozpočtové politiky jednotlivých států. Soudní dvůr EU na předběžné otázky odpověděl v rozhodnutí z 11. prosince 2018,¹³² nákup dluhopisů považoval jen za součást měnové politiky a tedy v pravomoci ECB. Spolkový ústavní soud se však se závěry Soudního dvora EU nespokojil a vydal vlastní rozhodnutí, v němž se Soudnímu dvoru postavil, protože nákup dluhopisů považoval i za zásah do hospodářské politiky.

V rozhodnutí Spolkový ústavní soud konstatoval, že Evropská centrální banka je oprávněna provádět měnovou, nikoli však hospodářskou (rozpočtovou, fiskální) politiku. Ta je v kompetenci jednotlivých členských států a konkrétně v Německu je oblast hospodářské politiky výsostným právem Spolkového sněmu. Spolkový ústavní soud konstatoval, že svým rozhodnutím připustil Soudní dvůr EU, aby Evropská centrální banka jakožto orgán EU prováděla nejen měnovou, ale i hospodářskou politiku, čímž Evropská centrální banka, ale i Soudní dvůr EU překročily svěřené pravomoci a jednali *ultra vires*. Orgány Evropské unie mohou mít jen ty pravomoci, které jim státy svěřily. Spolkový soud byl

¹²⁹ Čl. 109, 115 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949

¹³⁰ DVORSKÝ VÁCLAV: Spolkový ústavní soud vs. SDEU: spor o poslední slovo. *Jurisprudence* 4/2020.

¹³¹ Rozhodnutí Evropské centrální banky (EU) 2015/774 ze dne 4. března 2015 o programu nákupu aktiv veřejného sektoru na sekundárních trzích (cit. 29. 12. 2021). Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015D0010-2016041>.

¹³² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2018, sp. zn. C-493/17 (Weiss a další). InfoCuria [cit. 29. 12. 2021], <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>.

k Soudnímu dvoru EU tvrdý, když jeho předchozí rozsudek ve věci označuje jako „zcela neospravedlnitelný“¹³³ a že závaznost rozhodnutí Soudního dvora EU neplatí v případě „objektivně svévolného výkladu Smluv“.¹³⁴

Zásadní je, že Spolkový ústavní soud vyvozuje, že suverenitu nad určením toho, co má zůstat státu a co je předáno Evropské unii má členský stát. V Německu konkrétně tuto kompetenci nad kompetencemi má Spolkový sněm a Spolkový ústavní soud jako ochránce německé ústavnosti a práva německých občanů na demokratické určení státu. Má tak poslední slovo nad tím, zda jednají evropské orgány v rámci jim svěřených kompetencí. Přitom Spolkový ústavní soud konstatoval, že je ústavně zakázáno přenést tuto kompetenci nad kompetencemi na jiné, tedy i Evropskou unii.

Evropská unie může jednat pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve smlouvách členskými státy. Německé ústavní orgány mají povinnost zajistit svým občanům, aby evropské orgány nepřekračovaly své pravomoci. Proto i závaznost rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie platí jen, pokud nepřekročil svou působnost v rámci působnosti Evropské unie.

Spolkový ústavní soud svým rozsudkem zakázal Spolkové bance účast na nákupu dluhopisu a zavázal Spolkový sněm a vládu zajistit, aby tento program neporušoval Základní zákon. Míč ke konečnému rozhodnutí byl přesunut tedy na německý parlament a vládu. Oba tyto orgány se tohoto úkolu zhostily tak, že vyslovily s programem nákupů dluhopisů souhlas. Tím tedy Spolkový sněm jako držitel oné vrcholné kompetence nad kompetencemi přiznal Evropské centrální bance právo v programu pokračovat. Konečný výsledek tak neuspokojil ty, kteří z ekonomických důvodů brojili proti tomuto programu jako možné hospodářské hrozbě pro Německo, ale dal za pravdu zastáncům suverenity členských států, protože konečné slovo při schvalování účast německého státu v tomto programu měl německý parlament.

7.6 Polsko

Polský Ústavní tribunál soustavně a dlouhodobě vychází ze svrchovanosti Polské republiky a postavení polské ústavy jako nejvyššího pramene práva v Polsku, a to i vůči evropskému sekundárnímu právu.

Polský Ústavní tribunál dne 27. 4. 2005 prohlásil za neústavní zákonnou úpravu evropského zatýkacího rozkazu s odůvodněním, že samotný institut evropského zatýkacího rozkazu je neslučitelný s polskou ústavou, protože narušoval ústavní zákaz vydání polského občana do ciziny.¹³⁵ Neústavnost byla řešena novelou Ústavy Polské republiky, která umožnila vydání polského občana na základě ratifikované mezinárodní smlouvy¹³⁶ a tedy i aplikaci evropského zatýkacího rozkazu v Polsku. Tedy první

¹³³ Schlechterdings nicht mehr vertretbar, bod 117 odůvodnění rozsudku.

¹³⁴ Objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge, bod 118 odůvodnění rozsudku.

¹³⁵ Rozsudek Ústavního tribunálu Polské republiky z 27. 4. 2005, P 1/05. I německý Spolkový ústavní soud zrušil původní zákon, jímž byl eurozatykač zaveden, z důvodu rozporu způsobu úpravy se základním zákonem, rozsudkem z 18. 7. 2005, 2 BvR 2236/04, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv113273.html> (cit 1. 2. 2022), což vedlo k přepracování zákonné úpravy.

¹³⁶ Čl. 55 Ústavy Polské republiky z 2. 4. 1997 ve znění zákona z 8. 9. 2006 č. 200, položka 1471 Dz.U. 2006.

rozhodnutí o přednosti polské ústavy vedlo k vnitrostátnímu řešení měnicímu ústavu tak, aby umožnila aplikaci rozhodnutí Evropské unie v polském právu.

Rozsudek Ústavního tribunálu z 11. 5. 2005 prohlásil za souladnou s polskou ústavou smlouvu o přistoupení Polska do Evropské unie. Zároveň však uvedl, že evropské právo má přednost před polskými zákony, nikoliv však ústavou: „V čl. 91 odstavec 2 Ústavy zaručená přednost při aplikaci mezinárodních smluv ratifikovaných na základě zákonného zmocnění nebo celostátního referenda opravňujícího (podle čl. 90 odst. 3), včetně: nevede přímo (a v žádném ohledu) k uznání obdobné přednosti těchto dohod před ustanoveními Ústavy. Ústava proto zůstává – na základě své zvláštní síly – „nejvyšším zákonem Polské republiky“ ve vztahu ke všem mezinárodním dohodám závazným pro Polskou republiku. To platí i pro ratifikované mezinárodní dohody o svěřeni pravomocí „v určitých věcech“. Článek 8 odst. 1 Ústavy má přednost pro platnost a použití na území Polské republiky.“¹³⁷ Tedy polský Ústavní tribunál měl stejný přístup, jaký uvedl Ústavní soud v Brně při posouzení ústavnosti Lisabonské smlouvy.

Dne 7. 10. 2021 polský Ústavní tribunál rozhodl, že pokud si orgány Evropské unie přisvojí nové pravomoci, které na ně nepřenal polský stát mezinárodní smlouvou, a pokud se směrnice a nařízení EU povyšují nad polskou ústavou, jsou v rozporu s Ústavou Polské republiky, neboť ta musí být na polském území jeho nejvyšším a přímo závazným právním aktem.¹³⁸ Polský Ústavní tribunál reagoval na snahu Soudního dvora Evropské unie dosáhnout nadřazenosti evropského práva a svých rozhodnutí nad polskou ústavou,¹³⁹ což je nejvyšší pramen práva v Polsku.¹⁴⁰

Rozsudek Ústavního tribunálu byl vynesena na návrh předsedy vlády, který reagoval na soudní praxi v Polsku, kdy soudci nespokojení s novými zákony, zejména v oblasti soudnictví, s personálními rozhodnutími v této oblasti a s judikaturou Ústavního tribunálu, kladli Soudnímu dvoru EU předběžné otázky za účelem dosáhnout jeho rozhodnutí, z něhož vyplývá, že zpochybnovaná vnitrostátní ustanovení polských právních předpisů byla v rozporu s evropským právem a tím neaplikovatelná polskými soudy. Polský Ústavní tribunál totiž nemá pravomoc zrušit neústavní rozhodnutí soudů, proto se snažil delegalizovat taková rozhodnutí cestou prohlášení, že samotný základ rozhodování Soudního dvora EU je v rozporu s polskou ústavou. Soudní dvůr Evropské unie na základě žádostí o řešení předběžné otázky a v rámci svého přístupu k právu EU jako nadřazenému ústavnímu právu členského státu vyložil, že evropské právo může bránit změnám práva členského státu a to i ústavním změnám.

¹³⁷ Bod 4.2 odůvodnění výroku rozsudku Ústavního tribunálu z 11. 5. 2005, K 18/04, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=3826&dokument=97> (cit. 22. 2. 2023).

¹³⁸ Rozsudek Ústavního tribunálu Polské republiky ze 7. 10. 2021, K 3/21.

¹³⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2. března 2021, C 824/18.

¹⁴⁰ ANTONI WREGA: O čem přesně rozhodl polský ústavní soud, *Mladá fronta Dnes* 11. 11. 2021, ISSN 1210-1168, s. 10.

Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie z 2. 3. 2021¹⁴¹ prohlásil:

1) *V případě změn ve vnitrostátním právním řádu, které zaprvé zbavují vnitrostátní soud jeho pravomoci rozhodovat v prvním a posledním stupni o odvoláních podaných kandidáty na funkce soudců takového soudu, jako je polský Nejvyšší soud, proti rozhodnutím takového orgánu, jako je Zemská rada soudnictví, nenavrhnout prezidentu Polské republiky jejich kandidaturu, ale navrhnout kandidaturu jiných kandidátů za účelem jmenování do těchto funkcí, které zadruhé stanoví zastavení řízení ze zákona o takových odvoláních, pokud ještě probíhají, tím, že vyloučí možnost jejich posouzení nebo jejich opětovného podání, a které zatřetí takto zbavují takový vnitrostátní soud možnosti získat odpověď na předběžné otázky, které položil Soudnímu dvoru:*

– *musí být článek 267 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU vykládány v tom smyslu, že brání takovým změnám, pokud se jeví, což musí posoudit předkládající soud na základě všech relevantních skutečností, že specifickými důsledky těchto změn bylo zabránit Soudnímu dvoru, aby rozhodl o takových předběžných otázkách, jako jsou otázky, které mu byly položeny tímto soudem, a vyloučit jakoukoli možnost budoucího zopakování otázek podobných těmto otázkám vnitrostátním soudem;*

– *musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU vykládán v tom smyslu, že brání takovým změnám, pokud se jeví, což musí posoudit předkládající soud na základě všech relevantních skutečností, že tyto změny mohou vyvolat u jednotlivců legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti soudců jmenovaných prezidentem Polské republiky na základě uvedených rozhodnutí Zemské rady soudnictví vnějšími skutečnostmi, zejména přímými nebo nepřímými vlivy polské zákonodárné a výkonné moci, a o jejich neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům, a mohou tak vést k tomu, že se tito soudci nebudou jevit jako nezávislí nebo nestranní, což může narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti a právním státě musí vzbuzovat justice u jednotlivců.*

V případě prokázaného porušení uvedených článků musí být zásada přednosti unijního práva vykládána v tom smyslu, že předkládající soud musí upustit od použití dotčených změn bez ohledu na to, zda mají legislativní či ústavní původ, a v důsledku toho nadále vykonávat pravomoc, kterou měl k rozhodování sporů, jež mu byly předloženy před zavedením těchto změn.

2) *Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání ustanovením, kterými se mění stav platného vnitrostátního práva a podle nichž:*

– *zaprvé bez ohledu na to, zda kandidát na funkci soudce takového soudu, jako je polský Nejvyšší soud, podal odvolání proti rozhodnutí takového orgánu, jako je Zemská rada soudnictví, kterým nebyla vybrána jeho kandidatura, ale kterým byli prezidentovi Polské republiky navrženi jiní kandidáti, má toto rozhodnutí konečnou povahu v rozsahu, v němž navrhuje tyto jiné kandidáty, takže toto odvolání nebrání*

¹⁴¹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 2. 3. 2021, C-824/18, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text&docid=238382&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir&occ=first&part=1&cid=2063444> (cit. 24. 1. 2022).

jmenování posledně uvedených prezidentem Polské republiky, a případné zrušení uvedeného rozhodnutí v rozsahu, v němž nenavrholo odvolatele na jmenování, nemůže vést k novému posouzení situace posledně uvedeného pro účely případného obsazení dotčené funkce, a

– *zadruhé takové odvolání nemůže být založeno na tvrzení o nesprávném posouzení otázky, zda kandidáti splnili kritéria, která jsou zohledňována při rozhodování o předložení návrhu na jmenování, pokud se jeví, což musí posoudit předkládající soud na základě všech relevantních skutečností, že tato ustanovení mohou vyvolat u jednotlivců legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti soudců takto jmenovaných prezidentem Polské republiky na základě rozhodnutí Zemské rady soudnictví vnějšími skutečnostmi, zejména přímými nebo nepřímými vlivy polské zákonodárné a výkonné moci, a o jejich neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům, a mohou tak vést k tomu, že se tito soudci nebudou jevit jako nezávislí nebo nestranní, což může narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti a právním státě musí vzbuzovat justice u jednotlivců.*

V případě prokázaného porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU musí být zásada přednosti unijního práva vykládána v tom smyslu, že předkládající soud musí upustit od použití uvedených ustanovení a použít namísto nich dříve platná vnitrostátní ustanovení a současně sám provést soudní přezkum v nich stanovený.

Rozsudek Velkého senátu soudního dvora Evropské unie z 15. 7. 2021¹⁴² prohlásil:

1) *Polská republika tím, že*

– *nezaručuje nezávislost a nestrannost Kárného kolegia Nejvyššího soudu, jíž přísluší přezkum rozhodnutí vydaných v kárných řízeních se soudci [čl. 3 bod 5, článek 27 a čl. 73 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu ze dne 8. prosince 2017, v konsolidovaném znění zveřejněném ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 825), ve spojení s článkem 9a zákona o Zemské radě soudnictví ze dne 12. května 2011, ve znění zákona o změně zákona o Zemské radě soudnictví a některých dalších zákonů) ze dne 8. prosince 2017],*

– *umožňuje, aby obsah soudních rozhodnutí mohl být kvalifikován jako kárné provinění soudců obecných soudů [čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů ze dne 27. července 2001, ve znění pozdějších změn zveřejněných ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 52, 55, 60, 125, 1469 a 1495), a čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu, v konsolidovaném znění zveřejněném ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 825)],*

– *uděluje předsedovi Kárného kolegia Nejvyššího soudu diskreční pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud ve věcech týkajících se soudců obecných soudů [čl. 110 odst. 3 a čl. 114 odst. 7*

¹⁴² Rozsudek Velkého senátu soudního dvora Evropské unie z 15. 7. 2021, C-791/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9E19CB07BE5EBFD284BCB7F45E163B07?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=874954> (cit. 24. 1. 2022).

zákona o organizaci obecných soudů, ve znění pozdějších změn zveřejněných ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 52, 55, 60, 125, 1469 a 1495)], a tudíž nezaručuje, aby byly kárné věci projednávány soudem „zřízeným zákonem“, a

– nezaručuje, aby byly kárné věci týkající se soudců obecných soudů projednávány v přiměřené lhůtě (čl. 112b odst. 5 věta druhá tohoto zákona), a stanoví, že úkony související s ustanovením právního zástupce a s převzetím obhajoby tímto právním zástupcem nestaví běh kárného řízení (článek 113a téhož zákona) a že kárný soud vede řízení i v případě odůvodněné nepřítomnosti kárně obviněného soudce, který byl uvědomen, nebo jeho právního zástupce (článek 115a odst. 3 téhož zákona), a tudíž nezajišťuje dodržování práva na obhajobu kárně obviněných soudců obecných soudů,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

2) Polská republika tím, že umožňuje, aby právo soudů předkládat Soudnímu dvoru Evropské unie žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo omezeno možností zahájit kárné řízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU.

Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie z 6. 10. 2021¹⁴³ prohlásil:

Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a zásada přednosti unijního práva musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní soud, u něhož byl podán návrh na vyloučení soudců v souvislosti s opravným prostředkem, kterým soudce vykonávající funkci u soudu, jenž může rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování a výkladu unijního práva, napadá rozhodnutí o svém přeřazení bez jeho souhlasu, musí, pokud je takový důsledek nezbytný s ohledem na dotčenou procesní situaci za účelem zaručení přednosti unijního práva, považovat usnesení, kterým soud rozhodující v posledním stupni samosoudcem odmítl tento opravný prostředek, za nicotné, pokud je ze všech podmínek a okolností, za nichž probíhal proces jmenování tohoto samosoudce, zřejmé, že toto jmenování bylo provedeno v jasném rozporu se základními pravidly, která jsou nedílnou součástí zřízení a fungování dotčeného soudního systému, a že je ohrožena integrita výsledku tohoto procesu tím, že u jednotlivců vyvolává legitimní pochybnosti, pokud jde o nezávislost a nestrannost dotčeného soudce, takže toto usnesení nelze považovat za vydané nestranným a nezávislým soudem, předem zřízeným zákonem, ve smyslu uvedeného čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

Na postup Soudního dvora Evropské unie reagoval výrok rozsudku polského Ústavního tribunálu:

1. Čl. 1 první a druhý pododstavec ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (Sbírka zákonů z roku 2004, částka 90, číslo 864/30, ve znění pozdějších předpisů) v rozsahu, v jakém je Evropská unie založena rovnoprávnými a suverénními státy, vytvářející „stále užší svazek mezi národy Evropy“, jejichž

¹⁴³ Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie z 6. 10. 2021, C-487/19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0487&from=PL> (cit. 24. 1. 2022).

integrace – probíhající na základě práva EU a skrze jeho výklad Soudním dvorem Evropské unie – dosahuje „nové etapy“, ve které:

a) orgány Evropské unie působí mimo meze pravomocí svěřených Polskou republikou smlouvami,

b) Ústava není nejvyšším právním aktem Polské republiky, majícím přednost platnosti a aplikace,

c) Polská republika nemůže fungovat jako suverénní a demokratický stát

– je v rozporu s čl. 2, čl. 8 a čl. 90 odst. 1 Ústavy Polské republiky.

2. Čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii v rozsahu, v jakém – za účelem zajištění účinné právní ochrany v oblastech, na které se vztahuje právo EU – přiznává vnitrostátním tuzemským soudům (obecným soudům, správním soudům, vojenským soudům a Nejvyššímu soudu) pravomoc:

a) opomíjet ustanovení Ústavy v procesu rozhodování, je v rozporu s čl. 2, čl. 7, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 178 odst. 1 Ústavy,

b) rozhodovat na základě neplatných ustanovení, zrušených Sejmem nebo prohlášených Ústavním tribunálem za neslučitelné s Ústavou, je v rozporu s čl. 2, čl. 7 a čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1, čl. 178 odst. 1 a čl. 190 odst. 1 Ústavy.

3. Čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec a čl. 2 Smlouvy o Evropské unii v rozsahu, v jakém – za účelem zajištění účinné právní ochrany v oblastech, na které se vztahuje právo EU, a zajištění soudcovské nezávislosti – přiznávají tuzemským soudům (obecným soudům, správním soudům, vojenským soudům a Nejvyššímu soudu) pravomoc:

a) kontrolovat zákonnost postupu jmenování soudce, včetně zkoumání zákonnosti úkonu jmenování soudce prezidentem Polské republiky, je v rozporu s čl. 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 179 ve spojení s čl. 144 odst. 3 bod 17 Ústavy,

b) kontrolovat zákonnost usnesení Zemské rady soudnictví obsahujícího podání prezidentovi návrhu na jmenování soudce, je v rozporu s čl. 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 186 odst. 1 Ústavy,

c) zjišťovat tuzemským soudem, že proces jmenování soudce je vadný, a v důsledku takového zjištění odmítnout uznat za soudce osobu jmenovanou do funkce soudce podle čl. 179 Ústavy, jsou v rozporu s čl. 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 179 ve spojení s čl. 144 odst. 3 bod 17 Ústavy.¹⁴⁴

Na rozhodnutí polského Ústavního tribunálu hněvivě reagovali někteří západoevropští politici a to i ze států, jejichž ústavní soudy rovněž neakceptují nadřazenost práva Evropské unie nad ústavou členského státu. I francouzské ústavní orgány za vrchol právního řádu ve Francii považují francouzskou ústavu. Proto je překvapující, když na stejný postup polského Ústavního tribunálu reagoval francouzský ministr pro evropské záležitosti Clément Beaune tak, že hovořil o sankcích proti Polsku. Proti Polsku se ozval

¹⁴⁴ Překlad vynikající polský konstitucionalista Boleslaw Banaszkiwicz z Varšavy s výbornou znalostí moravského a českého jazyka. Děkuji mu též za připomínky k článku.

eurokomisař pro spravedlnost Belgičan Didier Reynders. Po rozhodnutí soudu řekl, že unijní exekutiva využije všech prostředků, aby ochránila dodržování principů práva ve všech zemích sedmadvacitky. Výrok francouzského ministra dokazuje, že v Evropské unii platí nerovné zacházení k členským zemím. Prostě co je dovoleno Jovovi (Francie, Německo), není dovoleno volovi (členskému státu ze střední Evropy).

Postoj západoevropských politiků kritizoval např. bývalý velvyslanec ve Francii 2017-19 Petr Drulák.¹⁴⁵ Evropská komise také kvůli tomuto rozhodnutí polského Ústavního tribunálu podala 22. 12. 2021 žalobu na Polsko k Soudnímu dvoru Evropské unie.

7.7 Španělsko

Vztahu španělské ústavy a evropského práva se věnovalo rozhodnutí španělského Ústavního tribunálu z 13. 12. 2004, které rozlišovalo mezi pojmem přednost a nadřazenost. Zde zdůraznil, že nadřazenost plyne z hierarchického uspořádání, kdy souladnost nižší právní normy s vyšší je podmínkou její platnosti, zatímco u přednosti se hierarchie nezkoumá, ale obě rozporné normy jsou nadále platné a jen se posuzuje, která z nich se na daný případ aplikuje.

Dle španělského Ústavního tribunálu přednost evropského práva omezena na výkon pravomocí, které členské státy dobrovolně přenesly. Oproti tomu nadřazenost je vlastní španělské ústavě, která zůstává základním zdrojem platnosti a přenos práva musí být souladný se základními principy a hodnotami španělské ústavy. Španělský Ústavní tribunál předpokládal, že prohlášení aktu Evropské unie za rozporného s Ústavou Španělska, by měl především Soudní dvůr EU.¹⁴⁶ Takové očekávání španělského tribunálu je ve světle postojů Soudního dvora, který nadřazuje a chrání právo Evropské unie vůči členským státům, zcela nemístné.

7.8 Ostatní

Mezi ostatní rozhodnutí ústavních soudů členských států, v kterých je různým důrazem odmítána myšlenka Soudního dvora Evropské unie o nadřazenosti práva Evropské unie nad ústavami členských států, jsou rozhodnutí:

- a) italského Ústavního soudu ze dne 27. 12. 1973, 183/1973, *Frontini v. Ministero delle Finanze*, ze dne 8. 6. 1984, 170/1984 *Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, kdy si

¹⁴⁵ PETR DRULÁK: S Varšavou za demokracii, *Mladá fronta Dnes* 27. 10. 2021, ISSN 1210-1168, s. 8.

¹⁴⁶ Rozhodnutí (posudek) Ústavního tribunálu Španělska 1/2004 ze dne 13. prosince 2004 zejména bod II-2 a 3. TANEL KERIKMÄE: Estonsko jako členský stát evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 106. ANNELI ALBI: Supremacy of EC Law in the New Member States. Bringing Parliaments into the Equation of Co-operative Constitutionalism. *European Constitutional Law Review* [online]. 2007 [cit. 5. 8. 2013], roč. 3, č. 1, s. 26-27. MARKÉTA SRBOVÁ: *Nadřazenost a přednost práva EU*. Diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2014, s. 21, https://is.muni.cz/th/nzdzo/Nadrazenost_a_prednost_prava_EU.pdf. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního listku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 51, 77.

vyhradil právo posuzovat rozpory mezi právem evropským a italským s tím, že evropské právo „nemůže poškodit základní zásady italského ústavního pořádku“,¹⁴⁷ a ze dne 21. 4. 1989, 232/1989 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*,

- b) rozhodnutí dánského Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 *Carlsen and Others v. Rasmussen*.

8. KORUPCE V EVROPSKÉ UNII A ÚSTAVA

V Evropské komisi a Evropském parlamentu zpravidla zasedají politici druhé kategorie, kteří ví, že jejich kariéra je omezená, protože růst budou politici doma, ne v Bruselu. Čest výjimkám, včetně některých europoslanců z Čech a Moravy, ale většinový Brusel reprezentují europolitičky Leyenová či Jourová, jejichž postavení na domácí politické scéně je druhořadé. Politici první kategorie - francouzští prezidenti a němečtí kancléři do Bruselu nepřecházejí. Někdy se Evropská unie stane odkladištěm politiků, kteří doma prohrají, takové zlaté kopačky. Příkladem je bývalý premiér České republiky Vladimír Špidla, který se stal eurokomisařem po mocenské prohře v boji se Stanislavem Grosseem o vedení sociální demokracie a vlády roku 2004.

V systému druhořadých politiků, kteří za smysl Evropské unie přijali obrovské dotační přerozdělování, je jen otázka času a míry, kdy vzniknou korupční praktiky. K tomu velké ekonomické skupiny zjistily, že ovlivněním rozhodnutí v Bruselu, byť to něco stojí, si ušetří čas ovlivňováním politiky v členských státech. To může být motiv pro rozšiřování působnosti bruselských orgánů na úkor členských států.

Korupce v Evropském parlamentu, která se provalila například zatčením místopředsedkyně Evropského parlamentu Evy Kailiové 9. prosince 2022, má i ústavní důsledek. Neznám žádný článek naší ústavy, který by byl spojen s korupcí. Není k tomu důvod, protože ústava nedává dotace, veřejné zakázky a proto nezajímá ekonomické skupiny. Předpokládám, že některé směrnice a nařízení EU byly ovlivněny korupcí, protože často přihrávají obrovské peníze určitým ekonomickým skupinám na úkor jiných (politika zeleného údělu). Pak je jasná volba mezi ústavou a evropskou směrnicí. Ústava je nadřazena nad evropskými směrnicemi a nařízeními, protože v opačném případě nad ústavu v některých případech nadřadíme zločin.

9. ZÁVĚR

Vztah práva Evropské unie k právu České republiky je určen Ústavou České republiky, která stanoví jeho přednost jakožto mezinárodních smluv nebo aktů vzniklých při realizaci mezinárodních smluv (nařízení, směrnice) před zákony. Jeho poměr k ústavním zákonům souvisí s otázkou suverenity státu.

¹⁴⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu Itálie ze dne 27. prosince 1973, Frontini, č. 183, bod 8. ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 119, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

Pokud uznáváme suverenitu státu, nemá právo Evropské unie přednost před ústavními normami členského státu, ledaže by tento členský stát výslovně určil jinak. V České republice Ústava nenadřazuje evropské právo nad ústavní zákony. Všechny ústavní zákony České republiky bez rozdílu platí na území České republiky a musí se přednostně aplikovat, byť nastane jejich rozpor s právem Evropské unie. Je však možné dát v takovém případě přednost výkladu ústavního zákona, který je konformní s právem Evropské unie, před výkladem nekonformní s právem unie.

Základní smlouvy o EU neřeší vztah práva EU a ústavního práva členského státu. Teorie přednosti práva Evropské unie, včetně směrnic a nařízení přijatých většinovým hlasováním proti vůli členského státu, před právním řádem členského státu jako celku, včetně práva ústavního, vychází jen z praxe Soudního dvora Evropské unie.

Ovšem ve vztahu k ústavním zákonům členských států může tato přednost obstát jen, pokud se vstupem do Evropské unie přišel členský stát o svoji suverenitu. Suverenita státu však není mrtvá ani po vstupu do Evropské unie. Suverénní stát nemůže být podroben jiné moci, než skrze své dobrovolné sebeomezení. Jeho ústava nemůže být podrobena jinému cizímu právnímu systému bez výslovného svolení. Vzhledem k tomu, že zásadu přednosti práva EU před ústavou členského státu neobsahuje žádná z mezinárodních smluv upravující Evropskou unii (primární evropské právo), tak tento výslovný souhlas nebyl Českou republikou dán. Právní názor obsažený v judikatuře Soudního dvora Evropské unie nemůže tak sám o sobě popřít dominanci ústavy v rámci právního řádu svrchovaného státu.

Je však závazkem členského státu, aby se pokud možno choval loajálně k mezinárodním subjektům, jichž je členem. V případě Evropské unie to znamená povinnost vnitrostátních orgánů státu dát přednost výkladu právního předpisu, který je konformní s právem EU, a odmítnout výklad, který je s evropským právem rozporný. Tato interpretační přednost platí i pro normy ústavní.

Pokud je však zjevný rozpor, který nelze překonat interpretací, je situace jiná. Protože obsahem referenda o vstupu České republiky do Evropské unie bylo převedení některých pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii, nikoliv však převedení suverenity, nemá právo Evropské unie přednost před ústavními zákony České republiky. Přitom všechny ústavní předpisy členského státu mají tuto charakteristiku, nejen jejich určitá část. Ústavní předpisy tvoří demokratický zákonodárce. Pakliže by takové postavení měla jen část, přechází právo tvořit jeho obsah z veřejného jednání voleného parlamentu do rukou nevolené soudní moci členského státu.

Nelze však vyloučit, že zastávce ztráty suverenity členských států vstupem do Evropské unie dá odlišnou odpověď. Je to otázka veskrze politická, kde postoj členského státu bude záležet na tom, nakolik jeho hlava státu, vláda a parlament budou tvořeny lidmi zastávající jeden nebo druhý přístup. Zároveň bude i otázka vrcholně politická, nakolik se Evropská unie rozhodne vymáhat údajnou přednost práva Evropské unie prosazovanou Soudním dvorem Evropské unie. Při vstupu členského státu do Evropské unie a podpisu následných změn základních smluv nikdy nebylo výslovně uvedeno, že je to okamžik

ztráty suverenity členského státu. Konečně stát může přijít o suverenitu plíživě a postupně. V 19. století český stát neexistoval, ale nebylo možné jednoznačně určit, kdy země Koruny české o státnost přišly, ke kterému okamžiku a jakým státoprávním aktem.

Možností, jak řešit tento spor je vytvoření ad hoc rozhodčího soudu tvořeného zástupci členských států, v němž by mohli zasedat i členové ústavních soudů. Možné je i vytvoření stálého soudu. Tuto možnost navrhla bavorská vláda v roce 1993, ale zapadlo to. Před Konventem o budoucnosti Evropy (2002-03) myšlenku oprášil soudce německého Spolkového ústavního soudu (1998-2010) Siegfried Bross, který navrhl vytvoření Evropského soudu pro kompetenční otázky, složeného z ústavních soudců členských států, který by měl na starosti rozhodování ve věcech kompetencí a měl by i právo posledního rozhodnutí. S podobným návrhem potom přišla i bádensko-württenberský ministr spravedlnosti (1996-2002 a 2004-11) a místopředseda vlády Ulrich Goll (CDU), sociální demokrat, premiér Severního Porýní-Vestfálska (1998-2002) a spolkový ministr hospodářství a práce (2002-05) Wolfgang Clement a bývalý německý prezident (1994-99) a předseda Spolkového ústavního soudu (1987-94) Roman Herzog (CDU). Ovšem podmínkou takového řešení by bylo jeho výslovná úprava v základních smlouvách o Evropské unii a promítnutí do ústav členských států tak, aby byla úprava řešení sporu obsažena jak v primárním právu Evropské unie, tak v ústavním právu všech členských států.

Literatura

ALBI ANNELI: Supremacy of EC Law in the New Member States. Bringing Parliaments into the Equation of Co-operative Constitutionalism. *European Constitutional Law Review* [online]. 2007 [cit. 25. 7. 2022], roč. 3, č. 1.

BOBEK MICHAL: Estonský ústavní soud a právo ES: Zavíráme krám?, *Jiné právo.cz* 12. 10. 2007 (cit. 16. 10. 2022), <https://jinepravo.blogspot.com/2007/10/estonsk-stavn-soud-prvo-es-zavrme-krm.html>.

BOBEK MICHAL, KOMÁREK JAN, PASSER JIŘÍ M., GILLIS MAREK: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, ISBN 80-7201-513-3.

BŘICHÁČEK TOMÁŠ: *Unie blízka i vzdálená*. Praha: Institut Václava Klause publikace č. 11/2014, ISBN 978-80-87806-08-1, s. 61 a násl.

BŘICHÁČEK TOMÁŠ: Důsledky evropské integrace pro demokracii, *Právo a bezpečnost* 1/2023, ISSN 2336-5323.

DRULÁK PETR: S Varšavou za demokracii, *Mladá fronta Dnes* 27. 10. 2021, ISSN 1210-1168, s. 8.

DVORSKÝ VÁCLAV: Spolkový ústavní soud vs. SDEU: spor o poslední slovo. *Jurisprudence* 4/2020.

FILIP JAN: Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy), *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2009, ISSN 1210-9126, s. 157-174, <https://journals.muni.cz/cpv/article/view/6577/5966>

(cit. 28. 2. 2023).

FILIP JAN: K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2010, ISBN 1210-9126, s. 217-224, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455/5808> (cit. 28. 2. 2023).

GEORGIJEV JIŘÍ: Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu? *Acta Univeristatis Carolinae – Iuridica* 4, 2013, s. 59-72, https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid_4_2013_04_Georgiev.pdf (cit. 25. 1. 2022).

HALÁSZ IVAN : *Republika so Svätou korunou? Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku*. Praha 2020, ISBN 978-80-87439-49-4.

KERIKMÄE TANEL. Estonia as an EU Member State: Lack of Pro-active Constitutional Dialogue. In: TOPIDI KYRIAKI, MORAWA ALEXANDER H. E. *Constitutional evolution in Central and Eastern Europe: expansion and integration in the EU*. Farnham: Ashgate, 2011.

KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1.

KOMÁRKOVÁ HELENA: *Nadstátnost komunitárního práva: vývoj, důsledky v oblasti práva a úprava v "Reformní smlouvě"*, diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2009, https://is.muni.cz/th/qyj53/DP_Final.pdf.

KOUDELKA ZDENĚK: Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* 1/1998, s. 71-74.

KOUDELKA ZDENĚK: *Transcendentní pramen práva*, Nakladatelství Leges Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.

KOVÁČ LADISLAV: Francie: Státní rada - Rozhodnutí Státní rady Francie ze dne 21. 4. 2021 ve věcech č. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718, French Data Network a další, Bulletin oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu 2/2021, s. 4-5, [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/\\$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf) (cit. 25. 7. 2022).

KOWALSKI MICHAL: Comment on Daniel Thym: United in Diversity or Diversified in the Union, in: *The Unity of the European Constitution*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York 2006.

KRÁL RICHARD: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-799-5.

KRÁL RICHARD. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozici a vnitrostátních účinků*. Praha, C. H. Beck 2014, 978-80-7400-282-3.

KUDRNA JAN: Placení hotovostí jako ústavní právo? Určitě ano! *Mladá fronta Dnes* 13. 10. 2022, ISSN 1210-1168, s. 12.

KÜHN ZDENĚK - KYSELA JAN.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy* 1/2004, ISSN 1210-6410, s. 23–27.

KÜHN ZDENĚK: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy* 10/2004, ISSN 1210-6410, s. 395-397.

LEBEDOVÁ RENATA: *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, Praha 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1> (cit. 25. 7. 2022).

LENARTES KOEN: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, *American Journal of Comparative Law* 2/1990.

MALENOVSKÝ JIŘÍ: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník* 9/2003, ISSN 0231-6625, s. 841-845.

MALENOVSKÝ JIŘÍ: Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, *Právní rozhledy* 6/2004, ISSN 1210-6410.

PAVLÍČEK VÁCLAV: *Ústavní právo a státověda*. II. Díl. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-90-5.

RYSKA PAVEL: Jak Evropská unie nařizuje mnichům vzít mezi sebe ženy, Liberální institut 2. 10. 2008, <https://libinst.cz/jak-evropska-unie-narizuje-mnichum-vzit-mezi-sebe-zeny/> (cit. 16. 10. 2022).

SRBOVÁ MARKÉTA: *Nadřazenost a přednost práva EU*. Diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2014, https://is.muni.cz/th/nzdz0/Nadrazenost_a_prednost_prava_EU.pdf (cit. 25. 7. 2022).

ŠPOTTOVÁ KRISTINA: *Sága slovenských důchodů z pohledu konceptu evropeizace*. Rigorózní práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2016, s. 32-63, https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni_prace.pdf (cit. 25. 7. 2022).

TICHÝ LUBOŠ a kol.: *Evropské právo*. 4. vyd. Praha C. H. Beck: 2011, ISBN 978-80-7400-333-2.

VERHOEVEN AMARYLLIS: *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, Kluwer Law International. The Hague, London, New York, 2002.

WREGA ANTONI: O čem přesně rozhodl polský ústavní soud, *Mladá fronta Dnes* 11. 11. 2021, ISSN 1210-1168, s. 10.

ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4.

ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 112-133, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

Kontrola dělbý pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704> (cit. 25. 7. 2022).

Abstrakt:

Ústava je nejvyšší a základní právní pramen státu. V případě střetu hodnot obsažených v ústavě členského státu Evropské unie a práva Evropské unie je střet nutno řešit podle obecného vztahu ústavního práva členského státu a práva Evropské unie.

V Ústavě České republiky je dána přednost ratifikovaných mezinárodních smluv před zákony a tedy i podzákonými právními předpisy. Tato přednost se však nevztahuje na ústavní zákony. Z hlediska Ústavy ČR má na území Čech, Moravy a Slezska závaznost ústavní norma, byť je v rozporu s právem EU, což jsou mezinárodní smlouvy (primární právo EU) nebo na základě něho vydaná nařízení a směrnice (sekundární právo EU).

Teorie přednosti práva EU před celým právním řádem členského státu, tedy i jeho ústavou, je založena na judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Tento přístup však nemá oporu v mezinárodních smlouvách o Evropské unii a vychází jen z aplikace obdobné zásady v právu mezinárodním. Podstata mezinárodního práva smluvního však vychází z toho, že s každou mezinárodní smlouvou musí účastnický stát jako strana smlouvy souhlasit. Ovšem řada věcí sekundárního práva EU (nařízení, směrnice) může být přijata většinovým rozhodnutím i proti vůli členského státu.

Otázka přednosti konkrétního právního řádu je spojena s otázkou suverenity. Pokud členský stát vstupem do Evropské unie neztrácí svou suverenitu, platí, že nad jeho nejvyššími právními normami – ústavou - nemůže být nadřazeno právo jiného subjektu, včetně Evropské unie. Pakliže nadřadíme právo Evropské unie nad ústavy jejich členských států i bez souhlasu těchto členských států, platí, že vstupem do Evropské unie ztrácí členský stát suverenitu.

Protože v přístupové smlouvě, kterou podepsala Česká republika před vstupem do Evropské unie, není stanoveno, že Česká republika ztrácí svou suverenitu a rovněž tam není stanovena zásada přednosti práva EU vůči ústavním zákonům České republiky a rovněž to neobsahuje smlouva o Evropské unii a smlouva o fungování Evropské unie, je Česká republika stále suverénním státem. Její základní hodnoty jsou v ústavě a nepodléhají jinému cizímu právnímu řádu.

Klíčová slova: *Ústavní soud, evropské právo, Evropská unie, Soudní dvůr Evropské unie.*

Abstract:

The Constitution of the Czech Republic and EU law

The constitution is the highest and basic legal source of the state. In the event of a conflict between the values contained in the constitution of a Member State of the European Union and European Union law, the conflict must be resolved in accordance with the general relationship between the constitutional law of the Member State and European Union law.

The Constitution of the Czech Republic gives priority to ratified international treaties over laws and thus by-laws. However, this precedence does not apply to constitutional laws. From the point of view of the Constitution of the Czech Republic, a constitutional norm is binding on the territory of Bohemia, Moravia and Silesia, even if it is in conflict with EU law, which are international treaties (primary EU law) or regulations and directives issued on the basis of it (secondary EU law).

The theory of the primacy of EU law over the entire legal order of a Member State, including its constitution, is based on the case law of the Court of Justice of the EU. However, this approach is not supported by the international treaties of the European Union and is based only on the application of a similar principle in international law. However, the essence of international contract law is that a party must agree to any international agreement as a party to the agreement. However, many matters of EU secondary law can be taken by majority decision even against the will of a Member State.

The question of the primacy of a particular legal system is linked to the question of sovereignty. If a Member State does not lose its sovereignty by joining the European Union, the law of another entity, including the European Union, cannot take precedence over its highest legal norms - the constitution. If we override the law of the European Union over the constitutions of their member states even without the consent of these member states, it applies that by joining the EU the member state loses sovereignty.

Because the Accession Treaty signed by the Czech Republic before accession to the European Union, which was voted in a referendum, does not stipulate that the Czech Republic loses its sovereignty, nor does it stipulate the principle of the primacy of EU law over the Czech Republic's constitutional laws. Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the EU, the Czech Republic is still a sovereign state. Its basic values are in the constitution and are not subject to any foreign law.

Key words: *Constitutional Court, European law, European Union, Court of Justice of the EU.*

JEL: *N 440.*

Doc. JUDr. **Zdeněk Koudelka**, Ph.D. – AMIBS vysoká škola, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, zdenek.koudelka@mail.muni.cz.